Die Grundsätze der Staatenhaftung beim völkerrechtlichen Delikt

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Gunter von Prittwitz und Gaffron
Referendar

1928

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

Berichterstatter: Prof. Dr Wegner

Gerhard von Schuckmann
gewidmet!

Raakow, im September 1927

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
§ 1. Einleitung	1
A. Das völkerrechtliche Delikt.	
§ 2. Begriff und Wesen des völkerrechtlichen Delikts	3
§ 3. Deliktssubjekt und Deliktsobjekt	5
§ 4. Ausschluß der Rechtswidrigkeit	11
§ 5. Die Zurechnung völkerrechtswidriger Handlungen. Schuld- oder Erfolgshaftung?	17
B. Fälle der Haftungspflicht.	
§ 6. Die Haftung des Staates für Organe	24
§ 7. Die Staatshaftung im Anschluß an das Handeln Privater	28
§ 8. Die Haftung des Staates für andere Staaten	32
C. Die Haftung.	
§ 9. Umfang und Art der Haftung	34
§ 10. Geltendmachung des Ersatzanspruchs	39

Literatur.

Anfaldi: Studi di diritto internazionale (Erscheinungsjahr nicht angegeben).

Anzilotti: Teoria generale della responsabilita dello stato nel diritto internazionale. Firenze 1902.

Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten. Nördlingen, 1878.

Bonfils-Grah: Lehrbuch des Völkerrechts. Berlin 1904.

Despagnet: Droit international 4. Edition 1910.

Fenwick: International Law, New-York and London 1924.

Funk-Brentano und Sorel: Precis du droit des gens, 3. Edition, 1900.

Grotius: De Jure Belli Ac Pacis; libri tres. Amsterdam 1631.

Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig 1923.

Heffter-Geffken: Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. Berlin 1888.

Heilborn: Das System des Völkerrechts, Berlin 1896.

— Das völkerrechtliche Protektorat, Berlin 1891.

— Deliktsschuld und Erfolgshaftung im Völkerrecht, Zeitschr. für ö. Recht. Bd. VII

Hofacker: Ueber die Grenzabscheidung von Strafrechtspflege und Verwaltung, 1914.

Hofer: Der Schadensersatz im Landkriegsrecht. 1913.

v. Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts, 1889.

Huber: Die kriegsrechtlichen Verträge und die Kriegsraison, in Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. VII.

Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Auflage, Tübingen 1905.

— Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl.

Jeß: Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht, Breslau 1923.

Kaufmann: Die Rechtskraft des internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu derselben. 1899.

Kelsen: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts.
— Ueber Staatsunrecht, (Ztschr. f. priv. u. öffentl. Recht, 40. Bd.)
Kohler: Notwehr und Neutralität. In Zeitschrift für Völkerrecht.
— Strafrecht und Völkerrecht, i. Goltd. Arch., Bd. 62, S. 354
— Zeitschrift für Völkerrecht, II, S. 224.
Lammasch: Das Völkerrecht nach dem Kriege. Kristiania 1917.
v. Liszt: Das Völkerrecht, 2. Aufl. Berlin 1925.
— Das Wesen des völkerrechtlichen Staatenverbandes und der internationale Krisenhof, i. d. Festgabe für Otto Gierke, 1910.
Most: Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staatsvertreters aus auftragsgemäßen Amtshandlungen. Diss. Breslau 1926.
Muszak: Ueber die Haftung einer Regierung für Schäden, welche Ausländer gelegentlich innerer Unruhen in ihren Landen erlitten haben. Heidelberger Dissertation, 1905.
Oppenheim: International Law, London 1912.
Rivier: Lehrbuch des Völkerrechts, 1899.
Rolin: La droit moderne de guerre I, Bruxelles 1920.
Schön: Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen, Breslau 1917.
Spiropulos: In Meinegers Zeitschrift für internationales Recht, Bd. XXXV.
Strupp: Das völkerrechtliche Delikt, 1920.
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899.
v. Ullmann: Völkerrecht, Tübingen 1908.
Verdroß: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, 1926.
— Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung, Tübingen 1923.
— Die völkerrechtliche Kriegshandlung und der Strafanspruch der Staaten, Berlin 1920.
v. Waldkirch: Das Völkerrecht, Basel 1926.
Wegner: Kriminelles Unrecht, Staatsunrecht und Völkerrecht. Hamburg 1925.

§ 1.

Einleitung.

Eine Staatenhaftung für völkerrechtliche Delikte hat sich erst als letztes Glied in dem Entwicklungsgang der Rechtsidee ausbilden können. Bevor nicht im Verkehr der Staaten untereinander die allgemeine Geltung eines Völkerrechts Eingang und Anerkennung fand, konnte auch von einer gegenseitigen Verantwortlichkeit keine Rede sein. Genugtuung konnte bis dahin der verletzte Staat nur erlangen, wenn er die Machtmittel besaß, sie zu erzwingen. Damit läßt sich das gegenseitige Verhältnis der Staaten mit dem der einzelnen Menschen zur Urzeit in Parallele ziehen. Auch hier bildet die Machtfrage den einzigen Maßstab für den gegenseitigen Verkehr. Die egoistischen Triebe des Einzelnen kannten kein anderes Hindernis, als die Abwehrmaßnahmen desjenigen, der sich durch die Machtentfaltung seines Nachbarn bedroht fühlte. Erst das Erwachen des Rechtsgedankens brachte den Begriff der Verantwortlichkeit mit sich. Und dieser Rechtsgedanke mußte sich einbürgern, als der Mensch die Einsamkeit floh, um sich mit seinen Artgenossen zu Gemeinschaften zusammenzuschließen. Schon in der kleinsten menschlichen Gemeinschaft, der Familie, mußte, wenn ein Zusammenleben ungestört, harmonisch verlaufen sollte, der Einzelne die Daseinsberechtigung des Anderen anerkennen, so daß zuerst innerhalb der Familie die Ausbildung eines Rechts erfolgte. Noch aber kämpfte Sippe gegen Sippe, bis die Bildung von Stämmen ein Stammesrecht mit sich brachte, das alle dem Stamm Zugehörigen untereinander band. So schreitet stufenweise mit der Erweiterung der menschlichen Gemeinschaft die Entwicklung des Rechtes fort. Als sich die Stämme zu Völkern, die Völker zu Staaten zusammengeschlossen hatten, erhielt jeder Staat seine Rechtsordnung, durch die er die Handlungsfreiheit seines Untertanen zum Schutz der Anderen und zum Wohle des Ganzen Beschränkungen unterwarf. Wie aber der Ausdruck „Unterwerfung" schon andeutet, hat der Staat auch die Macht, seinen Mitgliedern eine Rechtsordnung aufzuzwingen, so daß in der geschilderten Entwicklung die Rechtsgemeinschaft durch eine übergeordnete Herrschergewalt sowohl bedingt, wie auch begrenzt wird. Der Gedanke, daß die Staaten

untereinander rechtliche Verpflichtungen haben sollten, konnte daher vorerst lange keinen Eingang finden. So mußte sich Jahrtausende hindurch der Verkehr von Staat zu Staat aus demselben Gewaltenverhältnis heraus gestalten, wie voreinst der Verkehr von Mensch zu Mensch; der machtlose Staat war jeder Willkür des siegreichen preisgegeben.

Mit dem Fortschreiten der Zivilisation, mit dem unaufhörlichen Wachsen der menschlichen Bedürfnisse, die sich nur durch Austausch der den Völkern von der Natur verschieden verteilten Güter befriedigen lassen, gelangt aber bei den Völkern der Gedanke einer internationalen Gemeinschaft immer mehr zur Geltung. Die Bande der Abgeschlossenheit werden zu eng. Eine Gemeinschaft unabhängiger Staaten zum Zwecke wirtschaftlichen und geistigen Austausches bedingt aber — wie die Gemeinschaft einzelner Menschen — eine Beschränkung der Freiheit; sie ist notwendig verknüpft mit der Achtung der Daseinsberechtigung des Anderen. Die Einsicht der Staaten, daß diese Ziele nur durch die Bildung einer Völkerrechtsgemeinschaft erreichbar sind, führte sie zu der freiwilligen Unterwerfung unter eine jede Rechtsgemeinschaft bedingende Rechtsordnung. So ging die Erschaffung eines Völkerrechts Hand in Hand mit einem neuen Aufschwung der Nationen, da ein rechtlich gefestigter und friedlicher Verkehr einen ausgedehnten Handel, den Austausch von Erfindungen, Gütern der Wissenschaft und Kunst ermöglichte.

Die von der allgemeinen Rechtsentwicklung abweichende Entstehung des Völkerrechts hat in der Wissenschaft naturgemäß Kontroversen über seine Rechtsnatur entstehen lassen. Tatsächlich wird von manchen Schriftstellern das Bestehen eines Völkerrechts überhaupt abgeleugnet. Sie argumentieren damit, daß hier die dem nationalen Recht eigentümlichen Begriffsmerkmale einer gesetzgebenden, einer richtenden und einer vollziehenden Gewalt fehlen. Wenn ihnen auch zuzugeben ist, daß derartige Begriffsmerkmale nicht im gewohnten Sinne vorhanden sind, — wie sich das auch praktisch in der untergeordneten Bedeutung des Völkerrechts gegenüber dem nationalen Recht auswirkt —, so läßt sich trotz dieser Mängel der Rechtscharakter rechtfertigen: Das Vorhandensein einer Rechtsordnung ist nicht abhängig von dem Vorhandensein von Gesetzen. Vielmehr bilden die Gesetze erst die Folge einer bestehenden Rechtsordnung. Da es somit verfehlt ist, die bestehenden Gesetze als Grundlage anzusehen, erübrigt sich ein Versuch, in Kollektivverträgen, die von den der Völkerrechtsgemeinschaft angehörenden

Staaten abgeschlossen worden sind, einen Ersatz zu finden. Warum der Mangel einer richtenden Autorität ein Völkerrecht illusorisch machen soll, ist nicht einzusehen. Gewiß war in früherer Zeit die Einführung eines Rechts von einer obersten Autorität abhängig; da aber die Rechtsordnung mit einer Selbstbeschränkung der Unterworfenen verbunden ist, kann die Beschränkung auch durch die Beteiligten selbst herbeigeführt werden, wenn sie die Notwendigkeit einer freiwiligen Unterwerfung anerkannt haben. Endlich wird der Mangel einer vollziehenden Gewalt — man muß sich hüten, den Krieg als solchen anzusehen —, ersetzt durch den Druck, den die öffentliche Meinung der anderen Völker gegen den Rechtsbrecher durch Warnungen, Noten, Interventionen ausüben kann. An dem Bestehen eines Völkerrechts ist also unbedingt festzuhalten.

Mit der Anerkennung eines Völkerrechts ist notwendig die Verantwortlichkeit der Staaten aus unerlaubten Handlungen im zwischenstaatlichen Verkehr zu bejahen, ist doch die Deliktshaftung ein nicht wegzudenkender Bestandteil einer Rechtsordnung überhaupt.[1] Wenn im Folgenden der Versuch gemacht wird, die Grundsätze der Staatenhaftung für völkerrechtliche Delikte festzulegen, werden wir jedoch bei der Betrachtung der Haftungsvoraussetzungen, bei der Abmessung des Haftungsumfanges, bei der Frage der Geltendmachung immer wieder auf die Entstehung und die damit verbundenen Eigenarten des Völkerrechts zurückkommen müssen, das infolge seiner von dem nationalen Recht so verschiedenen Grundlagen häufig eine von den uns geläufigen Haftungsgrundsätzen völlig abweichende Behandlung erfordert.

§ 2.

Begriff und Wesen des völkerrechtlichen Delikts.

Jede unerlaubte Handlung setzt begrifflich den Verstoß gegen eine Rechtsordnung voraus, ein Grundsatz, der in dem Rechtssatze „nulla iniuria sine iure“ seinen Ausdruck findet. So stellt sich auch das völkerrechtliche Delikt als eine Handlung dar, die objektiv positiven Völkerrechtsnormen zuwiderläuft. Eine Bestimmung derartiger Rechtsnormen macht naturgemäß mangels einer Kodifikation große Schwierigkeiten. Um wievieles weiter ist in dieser Hinsicht unser nationales Recht, das die zu beobachtenden Rechts-

1) Funk-Brentano und Sorel (Précis du droit des Gens, S. 244), die eine rechtliche Verantwortlichkeit der Staaten grundsätzlich ablehnen, leugnen damit jegliches Bestehen einer zwischenstaatlichen Rechtsordnung.

normen erschöpfend aufzählt. Enthält doch das Bürgerliche Gesetzbuch in dem Abschnitt über die unerlaubten Handlungen allgemeine, das Strafgesetzbuch sogar genau differenzierte Deliktstatbestände.

Rechtsvorschriften in diesem Sinne kennt das Völkerrecht nicht. Völkerrechtliche Rechtssätze können nur auf Gewohnheitsrecht oder vertraglichen Vereinbarungen beruhen, und müssen im einzelnen Fall von dem Staat, der auf Grund einer Verletzung dieser Normen Rechte geltend macht, bewiesen werden. Während Verträge immer partikuläres Recht begründen, kennt auch das Gewohnheitsrecht nur wenige Vorschriften, die allgemeine Anerkennung in der Völkerrechtsgemeinschaft finden. Allerdings geht Triepel zu weit, wenn er jegliches Bestehen allgemein gültiger Gewohnheitsrechtssätze leugnet. Die Unabhängigkeit der Staaten, die Unverletzlichkeit der Gesandten bilden ein derart allgemein gültiges Gewohnheitsrecht, so daß die Aufnahme in die Völkerrechtsgemeinschaft seine Anerkennung ipso iure mit sich führt. Aber auch die Widerrechtlichkeit der einfachen Vertragsverletzung wird letzten Endes durch den allgemein gültigen gewohnheitsrechtlichen Satz „pacta sunt servanda" begründet. Diese Tatsache hat in der Literatur zu Meinungsverschiedenheiten geführt, ob die Verletzung eines Vertrages oder einer Vereinbarung, die nur zwischen zwei Staaten geschlossen worden ist, als Verstoß gegen eine allgemeine Völkerrechtsnorm alle der Völkerrechtsgemeinschaft angehörigen Staaten zum Einschreiten ermächtigt. Bluntschli[1], Heffter[2] und Holtzendorff[3] halten in besonders schweren Fällen die Ermächtigung für gegeben. Mag man diesen Rechtszustand im Interesse der Völkermoral für begrüßenswert halten, so führt doch, abgesehen davon, daß auch die Staatenpraxis einen solchen Standpunkt nicht vertritt, Schön mit Recht aus, daß nur der unmittelbar betroffene Staat einen Rechtsanspruch auf Sühne für den ihm zugefügten Schaden habe. „Bei der Gleichheit und Souveränität der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft hat kein Staat und auch keine Mehrheit der Staaten das Recht, sich zum Wächter über die Völkerrechtsordnung aufzuwerfen."[4]

Wenn der Verstoß gegen eine Völkerrechtsnorm ein Kriterium des völkerrechtlichen Delikts bildet, kann ein solches bei einem Angriff auf ein von dieser Rechtsordnung nicht geschütztes Interesse

1) Bluntschli, Art. 471, S. 265.
2) S. 238
3) S. 70.
4) Schön, S. 136; ähnlich Anzilotti, T.G. S. 88.

niemals vorliegen. Würde beispielsweise einem Gesandten ohne triftigen Grund das Agrément verweigert, läge in Ermangelung eines Zwanges zur Erteilung des Agréments nur eine Mißachtung der courtoisie internationale vor. Man nennt eine derartige Handlung acte peu amicale Irgendwelche Rechtsansprüche zugunsten des betroffenen Staates zieht sie nicht nach sich. Diesem steht allerdings die Möglichkeit offen, im Wege der Retorsion Vergeltung zu suchen.

Abgesehen von der Rechtswidrigkeit verlangt Despagnet[5] zur Erfüllung des objektiven Tatbestandes eines jeden völkerrechtlichen Delikts das Vorliegen irgend eines Vermögensschadens auf seiten des verletzten Staates. Er übersieht dabei, daß die Stellung der Staaten untereinander die Wahrung der eigenen und Achtung der Ehre des anderen Staates verlangt. Anzilotti[6] hält ihm daher zu Recht entgegen, daß jede Rechtsverletzung ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Nachteile den betroffenen Staat schon durch die Nichtachtung seiner Ehre schädige und diesem dadurch ein Recht auf Genugtuung verschaffe.

Begangen werden kann das völkerrechtliche Delikt durch ein Tun und durch ein Unterlassen, und zwar dann durch ein Unterlassen, wenn die Völkerrechtsnorm eine Rechtspflicht zum Handeln vorschreibt. Hier sei besonders an die Verpflichtung jedes Staates zum ständigen Verkehr mit allen anderen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft gedacht. Der vollständige Ausschluß eines Staates vom Handelsverkehr, also der wirtschaftliche Boykott, würde gegen die völkerrechtliche Verpflichtung zum „commercium" verstoßen, und den Eintritt der Deliktsfolgen herbeiführen.

Zusammenfassend kommen wir zu dem Ergebnis, daß jede rechtswidrige Verletzung eines völkerrechtlich geschützten Interesses den objektiven Tatbestand eines völkerrechtlichen Delikts erfüllt.[7] Die Frage, wer ein solches Delikt begehen kann, gegen wen sich das Delikt richtet, soll in dem folgenden Abschnitt behandelt werden.

§ 3.

Deliktssubjekt und Deliktsobjekt.

Aktive Deliktsfähigkeit bedeutet die Verpflichtung, für begangene rechtswidrige Handlungen die von der Rechtsordnung bestimmten Folgen zu tragen, während die passive Deliktsfähigkeit

5) S. 732
6) G.T. S. 102.
7) Liszt, § 35, S. 279.

die Berechtigung verschafft, diese Rechtsfolgen für ein erlittenes Unrecht für sich in Anspruch zu nehmen. In unserem nationalen Recht ist Deliktssubjekt jede zurechnungsfähige, natürliche Person. Personenverbände sind strafrechtlich, abgesehen von einigen Steuer- und Zollgesetzen, grundsätzlich nicht deliktsfähig. Das Zivilrecht kennt insofern eine mittelbare Deliktsfähigkeit des Personenverbandes, als dieses für den Schadenersatz verpflichtende Handlungen seiner Vertreter einzustehen hat. Die völkerrechtliche Deliktsfähigkeit läßt sich allerdings nur mit der unseres Zivilrechts vergleichen, da nur dieses Delikte bezüglich einer Haftpflicht für Eingriffe in fremde Rechtssphären behandelt. Delikte im Sinne unseres Strafgesetzbuches müssen dem Völkerrecht seiner Natur nach fremd sein: „An international deliquent state cannot be punished“.[1]

Deliktsfähigkeit im Völkerrecht fällt also mit der Geschäftsfähigkeit unseres bürgerlichen Rechts zusammen. Völkerrechtliches Deliktssubjekt kann nur derjenige sein, der überhaupt als Rechtssubjekt des Völkerrechts anzusehen ist. In der Wissenschaft werden hier zwei sich gegenüberstehende Meinungen vertreten. Die eine sieht Staat und Mensch, die andere nur den Staat als Subjekt des internationalen Rechts an. Die erste Ansicht wird besonders entschieden von H e f f t e r[2] vertreten. Seine Theorie macht einen Unterschied zwischen unmittelbaren und mittelbaren Völkerrechtssubjekten. Zu jenen sollen die Staaten und die Souveräne, zu diesen die Untertanen und Diener gehören. Nicht nur der Mensch, auch Kommunen und Korporationen, denen die staatliche Existenz fehlt, unterstehen, allerdings nur „gewissermaßen“[3], dem Völkerrecht. Auch M a r t e n s' kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, wenn er sich damit auch in Widerspruch zu seinen eigenen Darlegungen bringt. Er führt bei einer Betrachtung der Rechtsnatur der Souveräne aus, daß diese ebensowenig wie Privatpersonen, noch am internationalen Verkehr beteiligte Gesellschaften, Völkerrechtssubjekte sein könnten, spricht aber an anderer Stelle den Einzelpersonen „bestimmte Rechte im Gebiet der internationalen Beziehungen“ zu. B o n f i l s[5] will gewisse allgemeine Menschenrechte durch das Völkerrecht geschützt wissen; allerdings könne man den Menschen als Rechtssubjekt nicht mit dem Staat vergleichen, da dieser nur dem Völkerrecht, der Mensch aber sowohl dem nationalen Recht wie

1) Oppenheim, I, § 151.
2) § 14, S. 40 ff.
3) von Geffken durch „unmittelbar“ ersetzt.
4) 13, I, § 53, § 85.
5) S. 81.

dem Völkerrecht unterworfen sei, also zwei Eigenschaften habe, die sich in gegenseitiger Wechselwirkung beeinflußten. Völkerrechtlichen Schutz allgemeiner Menschenrechte gesteht auch Bluntschli der Einzelperson zu, ohne sie aber als Völkerrechtssubjekt anzuerkennen.

Daß im internationalen Verkehr allein der Staat als Rechtssubjekt auftreten kann, folgert Jellinek[6] aus der Lehre von den allgemeinen Menschenrechten, die ihre Grundlagen lediglich im nationalen Recht hätten. Anzilotti[7] leitet sogar aus dem Begriffe des Völkerrechtes ab, daß nur der Staat Rechtssubjekt sein dürfe: „come complesso di norme poste dalla volantà colletiva degli Stati per il regolamento dei loro mutui rapporti.“ Auch Strupp[8] schließt sich dieser Ansicht an; immerhin ist der dabei von ihm gemachten Einschränkung zuzustimmen, daß nicht das Vorhandensein der Komponenten, Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk allein, sondern erst die Anerkennung der Völkerrechtsgemeinschaft dem Staat den Charakter als Völkerrechtssubjekt verleiht.

Auch Heilborn und Ullmann erkennen ausdrücklich nur den Staat als Völkerrechtssubjekt an. Wenn auch, wie wir sehen, dieser Standpunkt zahlreiche Anhänger in der Wissenschaft findet, kann er doch nicht mehr als unbedingt herrschend angesehen werden. So sieht sich Liszt[9] genötigt, in Ausnahmefällen auch die Einzelperson als Subjekt des Völkerrechts anzuerkennen, nachdem Art. 4 der — allerdings nicht ratifizierten — zwölften Konvention von 1907 in Prisensachen auch Privatpersonen als Prozeßperson gegen den Verletzerstaat vor dem Prisenhof zuläßt.

Verdroß[10] sieht in der Einführung der gemischten Schiedsgerichte durch den Vertrag von Versailles eine weitere Ausnahme, durch die einer Einzelperson unmittelbar völkerrechtliche Ansprüche zugebilligt werden. Diese Annahme ist immerhin, wie auch Anzilotti[11] hervorhebt, nicht unbedenklich, da ja die Bestimmungen des Friedensvertrages durch die amtliche Veröffentlichung in staatliches Recht umgewandelt werden. Wenn auch Verdroß der Einzelperson grundsätzlich völkerrechtliche Unmittelbarkeit abspricht, so erkennt er weiterhin die Einzelperson bei internationalen Vereinbarungen von Regierungs- und Verwaltungsorganen, denen

---

6) S. 324.
7) Corso 69.
8) S. 22.
9) Das Wesen d. V.St. S. 38.
10) Verfassung S. 160.
11) Corso 163.

allerdings „ein tieferer Grad im Stufenbau der völkerrechtlichen Normengruppen“ zukommt, als Völkerrechtssubjekt an.[12]

Kaufmann gesteht dem Individuum nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten gegenüber der Völkerrechtsordnung zu. Wo also das Völkerrecht mit dem nationalen Recht in Widerspruch steht, ist für das Individuum allein das Völkerrecht bindend.[13]

Eine derartige Erweiterung der völkerrechtlichen Normadressaten findet aber in dem positiven Völkerrecht durchaus keine Bestätigung. Gewiß gibt es Völkerrechtsvorschriften, die ein bestimmtes Handeln der Einzelperson für einen bestimmten Fall vorschreiben. Diese Normen richten sich jedoch ausschließlich gegen den Staat, der für das dieser Völkerrechtsbestimmung entsprechende Verhalten der Einzelperson zu sorgen hat, denn ihn allein trifft die Verantwortung und damit die Haftpflicht. Es wird jedoch zugestanden, daß im Völkerrecht Rechtssubjekt und Deliktssubjekt nicht zusammenfallen müssen, die Rechtsfähigkeit vielmehr auf breiterer Basis steht. Denn daran ist festzuhalten, daß lediglich der Staat die von der Völkerrechtsordnung für völkerrechtliche Delikte bestimmten Folgen zu tragen hat, somit also eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Einzelperson grundsätzlich abzulehnen ist.

Die Verbundenheit völkerrechtlicher Deliktsfähigkeit und völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit bringt es mit sich, daß auch der Staat nur insoweit deliktfähig sein kann, als er imstande ist, selbständig völkerrechtliche Rechtsgeschäfte abzuschließen. Unbeschränkt hat diese Fähigkeit nur der souveräne Staat. Bei Staatenverbindungen muß daher im einzelnen Falle nachgeprüft werden, inwieweit die Selbständigkeit der Glieder im internationalen Verkehr zugunsten des Gesamtstaates geopfert worden ist.

Der Staatenbund, „die dauernde, auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zwecke des Schutzes des Bundesgebietes nach außen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten“,[14] berührt die völkerrechtliche Handlungsfreiheit der in ihm verbundenen Staaten grundsätzlich nicht. Jeder Staat ist Normadressat des Völkerrechts und haftet selbständig für den von ihm verübten Rechtsbruch. Ein charakteristisches Beispiel für diese völkerrechtliche Selbständigkeit bietet Art. 11 Abs. 3 der deutschen Bundesakte von 1815: „Die Bundesmitglieder behalten zwar das Recht der Bündnisse aller Art, verpflichten sich

---

12) So auch Strisower Z. ö. R. IV (1924, S. 273).
13) Zu demselben Ergebnis kommt Kelsen, Problem, S. 162.
14) Jellinek, Staatslehre, S. 762.

jedoch, in keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären“. Nur in einzelnen völkerrechtlichen Beziehungen werden manchmal dem Bunde als solchen Vorrechte eingeräumt.[15] Im Gegensatz dazu geben im Bundesstaat die Gliedstaaten ihre völkerrechtliche Selbständigkeit nahezu völlig auf, um ein einziges, gemeinsames Völkerrechtssubjekt zu bilden. Die Beziehungen der Gliedstaaten untereinander richten sich nicht mehr nach Völkerrecht, sondern ausschließlich nach der Bundesverfassung. Da die Gliedstaaten ihre völkerrechtliche Unmittelbarkeit verloren haben, trägt der Bundesstaat allein die Verantwortung für völkerrechtliche Delikte.

Allerdings kann ihnen in geringem Umfange die völkerrechtliche Handlungsfreiheit vorbehalten worden sein. Als Beispiel dafür ist anzuführen, daß der Bundesstaat seinen Gliedern selbständigen völkerrechtlichen Verkehr gestattet. Insoweit müßten diese logischerweise unmittelbar dem Völkerrecht unterstehen. Der Umstand aber, daß der Bundesstaat auch hier in allen Fällen für ein völkerrechtswidriges Verhalten seiner Gliedstaaten haften muß, da er unmittelbare Zwangsmaßnahmen des verletzten Staates dem Gliedstaat gegenüber nicht dulden darf, hat Schön[16] und ihm folgend Verdroß[17] mit Recht dazu geführt, in den Fällen, in denen dem Gliedstaat gewisse völkerrechtliche Befugnisse eingeräumt sind, eine teilweise Völkerrechtsunmittelbarkeit schlechthin zu verneinen.

Ein halbsouveräner Staat, der nur in einzelnen völkerrechtlichen Beziehungen durch einen anderen Staat vertreten wird, behält seine Deliktsfähigkeit innerhalb der ihm von dem Oberstaat gelassenen Grenzen seiner Handlungsfähigkeit. Rechtsfolgen für die in dieser Sphäre begangenen Delikte muß er auch selbst tragen. Für alle Handlungen, die der Billigung oder den Weisungen des souveränen Staates entsprechen müssen, muß dieser die Verantwortung tragen; ihn allein treffen die Rechtsfolgen, wenn diese mit Völkerrechtsnormen kollidieren.[18]

Andere Behandlung müssen die Kolonien erfahren. Bluntschli[19] vergleicht ihre völkerrechtliche Verantwortlichkeit mit der halbsouveräner Staaten, trifft aber mit dieser Auffassung bei der Wissenschaft allgemein auf Widerspruch. Kolonien können überhaupt keine Völkerrechtsdelikte begehen. Ihre Handlungen sind

15) Liszt, § 9.
16) S. 29.
17) Verf. S. 123.
18) Liszt S. 100.
19) Nr. 79.

immer solche des Mutterlandes und dieses hat in jedem Falle die Rechtsfolgen zu tragen.

Eine Ausnahme erfahren allerdings die englischen Dominions wegen ihrer gesonderten Rechtsstellung. Diesen ist in beträchtlichem Umfang die Ausübung völkerrechtlicher Hoheitsrechte übertragen worden, so daß sie anderen Staaten — nicht aber untereinander und dem Mutterlande — gegenüber völkerrechtlich unmittelbar sind. So sind sie auch selbständige Mitglieder des Völkerbundes. Ihnen kann somit die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit nicht abgesprochen werden[20], trotzdem sie bisher politisch noch durchaus als untergeordnete Teile Großbitanniens betrachtet werden.

Dauernde Neutralisation, die heute nur noch bei der Schweiz vorkommt, berührt die Deliktsfähigkeit eines Staates nicht. Dieser begibt sich durch die Erklärung, bei künftigen Kriegen grundsätzlich neutral bleiben zu wollen, keineswegs seiner Souveränität.

Scharf zu trennen von den völkerrechtlichen Delikten sind die sogenannten „Delikte gegen das Völkerrecht“. Als solche bezeichnet man Uebertretungen nationaler Strafrechtsnormen, die von allen Staaten gegen Handlungen zum Nachteil fremder Staaten und deren Organe aufgestellt werden. Diese Normen, die im deutschen Strafgesetzbuch im Abschnitt „Strafbare Handlungen gegen befreundete Staaten“ zusammengefaßt sind, richten sich allein gegen Einzelpersonen und können nur von diesen verletzt werden. Hier handelt es sich immer nur um ein Delikt gegen die nationale Rechtsordnung, selbst wenn diese, wie die schweizerische[21], jede völkerrechtswidrige Handlung schlechthin mit Strafe bedroht. Ein derartiges Delikt kann allerdings die Ursache eines Völkerrechtsdeliktes bilden, das der Staat begeht, wenn er völkerrechtlichen Pflichten zuwider diese Handlung eines Privaten duldete. In der Literatur hat daher die Tatsache, daß das Handeln eines Individuums in gewissen Fällen, die in einem späteren Abschnitt genauer behandelt werden sollen, eine völkerrechtliche Haftung des Staates ausdrückt, zu einer Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Staatshaftung geführt. Unmittelbar hafte der Staat für eigenes, mittelbar für das Handeln von Privatpersonen. Triepel[22] bemängelt mit Recht an dieser Scheidung, deren Ursprung auf Grotius[23]

---

20) A. A. Liszt. Anm. d. Herausgeb. 6 a auf S. 89.
1) Liszt, S. 100.
21) Art. 41 Bundesstaatsgesetzbuch von 1853.
22) S. 328.
23) De jure belli ec pacis II, 21, § 2, 2.

zurückzuführen ist, daß diese den Staat als Teilnehmer haften lasse. Abgesehen davon, daß die Teilnahme an der völkerrechtlich irrelevanten Handlung eines Privaten niemals eine völkerrechtliche Haftung voraussetzen könne, werde Staat und Individuum unzutreffend einer gemeinsamen Rechtsordnung unterworfen. Tatsächlich wird die Haftpflicht erst und nur durch das Verhalten des Staates begründet, der seiner völkerrechtlichen Pflicht, Angriffe von Personen, die seinem Machtbereich unterworfen sind, gegen fremde Staaten zu verhindern oder zu bestrafen, nicht nachkommt. Ansaldi[24] bezeichnet die Handlung des Individuums in Bezug auf die Haftpflicht zutreffend als „occasione, non causa" Eine Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Haftung in diesem Sinne ist daher nicht richtig, denn stets haftet der Staat unmittelbar für sein eigenes Verhalten.[25] Nur in dem einen Fall kann von einer „mittelbaren" Haftung gesprochen werden, wenn ein Staat auf Grund eines Abhängigkeitsverhältnisses völkerrechtswidriges Verhalten eines anderen Staates zu vertreten hat.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich mit Notwendigkeit, daß auch nur ein Staat Deliktsobjekt sein kann; auch die Verletzung von Ehre, Eigentum oder Leben einer Person trifft den Staat in dem einen seiner drei Elemente Staatsgebiet, Staatshoheit und Staatsvolk. Es wäre daher auch hier verfehlt, einen Unterschied zwischen unmittelbarer und mittelbarer Verletzung zu machen, denn jedesmal wird der Staat unmittelbar getroffen; er allein ist berechtigt, die an die Völkerrechtsverletzung sich knüpfenden Rechtsfolgen geltend zu machen.[26] Die passive Deliktsfähigkeit findet allerdings gegenüber der aktiven insofern eine Erweiterung, als ein abhängiger Staat ohne Rücksicht auf den Umfang seiner Handlungsfähigkeit in seiner Ehre verletzt werden kann.[27]

§ 4.

Ausschluß der Rechtswidrigkeit.

Wesen des Delikts ist eine gegen die Rechtsordnung verstoßende Handlung. Wie unser Zivilrecht und Strafrecht knüpft auch das Völkererecht an Deliktshandlungen das Erfordernis der Widerrechtlichkeit. Wird einer Handlung, die an sich gegen Völkerrechtsnormen verstößt, die Rechtswidrigkeit genommen, so kann sie, da sie sich da-

24) Studi di diritto internazionale S. 427.
25) Anzilotti, Corso I, S. 273; Strupp, S. 34; Schön, S. 39.
26) Schön, S. 33.
27) Heilborn, S. 112.

mit als erlaubte Handlung darstellt, niemals die Rechtsfolgen eines völkerrechtlichen Deliktes nach sich ziehen. Eine Prüfung der Grundsätze, die im Völkerrecht zu dem Ausschluß der Rechtswidrigkeit führen, wird zweckdienlich an Hand der uns geläufigen Begriffe des nationalen Rechts vorzunehmen sein. Daran soll nicht hinderlich sein, daß die Natur des Völkerrechts in wesentlichen Beziehungen eine teils weitere, teils engere Auffassung der uns gebotenen Unrechtsausschließungsgründe verlangt. Eine analoge Behandlung rechtfertigt sich aber aus dem Grunde, daß die nationalen Rechtsgrundsätze, die in großen Zügen in allen Staaten gebräuchlich sind, sich als allgemeine Grundsätze einer Rechtsordnung überhaupt darstellen.

Im Völkerrecht findet an erster Stelle ein Ausschluß der Rechtswidrigkeit statt, wenn der in seinen Rechtsgütern verletzte Staat dem Verletzer die Einwilligung gegeben hat. Der privatrechtliche Rechtssatz „volenti non fit iniuria" findet also im Völkerrecht, als Folge der Souveränität der Staatsgewalt,[1] eine entsprechende Anwendung. Jedoch ist zu beachten, daß im Völkerrecht die Einwilligung zur Verletzung eines Rechtsguts nur dann der Handlung den Charakter eines Deliktes völlig nehmen kann, wenn der einwilligende Staat ausschließlich über das Rechtsgut verfügen kann. Häufig werden aber an staatlichen Rechtsgütern andere Staaten mittelbar interessiert sein. Liszt gibt das Beispiel, daß ein neutralisierter Staat einer kriegführenden Macht den Durchmarsch durch sein Gebiet gestattet. Hier kann der neutrale Staat über das Rechtsgut seiner Neutralität gar nicht frei verfügen. Ihm gegenüber wird wohl die Rechtswidrigkeit des Einmarsches genommen; all den Staaten jedoch, die die Neutralität vertraglich anerkannt haben, bleibt der die Neutralität mißachtende Staat aus einer völkerrechtswidrigen Handlung verpflichtet, die Deliktsfolgen zu tragen. Dieses Beispiel gibt nur einen Sonderfall aus der Kollektion derjenigen Fälle, die sich allgemein ergeben, wenn ein Staat einem anderen gegenüber den Bruch eines Gesamtvertrages gestattet. Mag auch in diesem Fall nur der verletzte Staat allein unmittelbaren Schaden erleiden, haben doch alle anderen beteiligten Vertragsstaaten ein Interesse daran, daß ein einzelner Staat nicht bevorzugt wird.

Die Unrechtausschließungsgründe der Notwehr und des Notstandes finden im Völkerrecht entsprechend ihrer Bedeutung im nationalen Recht ihre rechtliche Grundlage in dem Selbsterhaltungs-

---

1) Liszt, S. 284.

recht der Staaten. Der Staat ist berechtigt, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Abwehr völkerrechtswidriger Angriffe auf seine Lebensinteressen, auf Unabhängigkeit und Ehre anzuwenden.

Zu Unrecht wird die Anwendung der Notwehr für das Kriegsrecht in der Wissenschaft bestritten.[2] Es könnten keine Unterschiede zwischen erlaubten und unerlaubten Kriegen gemacht werden, und da im Kriege Gewaltanwendung ohnhin gestattet sei, erübrige sich die Frage einer unrechtausschließenden Notwehr.[3]

Hiergegen wendet sich Wegner[4], indem er auf den Irrtum hinweist, daß die Gewaltanwendung nicht gleichfalls völkerrechtlicher Regelung unterworfen sei. „Wenn der Gegner völkerrechtwidrig kämpft, z. B. Dum-Dum-Geschosse verschießt..., fallen für den Angegriffenen die Schranken und der Angreifer ist rechtlos. Wer völkerrechtswidrig kämpft, kann nicht erwarten, daß er völkerrechtsmäßig bekämpft wird."

Auch im Völkerrecht ist die Notwehr, die begrifflich das Gemeingut aller innerstaatlichen Rechtsordnungen bildet, zu definieren als diejenige Verteidigung, die erforderlich ist, um einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff abzuwehren. Voraussetzung für alle Notwehrhandlungen ist natürlich auch hier, daß diese über das zur Abwehr erforderliche Maß nicht hinausgehen.

Es ist natürlich mangels eines über den Staaten stehenden Gerichts im einzelnen Fall schwer festzustellen, ob der Staat in diesen Grenzen gehandelt hat. Eine Beurteilung wird immer nur aus subjektiven Gesichtspunkten möglich sein. Handelt aber ein Staat über das Maß der erforderlichen Verteidigung hinaus, dann kann sein Handeln insoweit nicht mehr durch einen Unrechtsausschließungsgrund gedeckt sein, es stellt sich also als rechtswidriger Angriff mit allen Deliktsfolgen dar. In diesem Fall kann der betroffene Staat seinerseits Notwehr üben, da die Rechtswidrigkeit des Angriffs eine Bedingung der Notwehrberechtigung bildet. Ist aber dem Angriff aus irgend einem der hier zu behandelnden Umstände die Widerrechtlichkeit genommen, ist eine Notwehr nicht mehr möglich. Gegenwärtig ist der Angriff erst dann, wenn er schon begonnen hat. Das Bevorstehen gibt noch nicht ein Recht zu einer an sich völkerrechtswidrigen Gegenmaßnahme. Hier ist der Staat allein darauf angewiesen, durch völkerrechtlich erlaubte Mittel wie Rüstung, Grenzbefestigung und Abschluß von Bündnissen Vorsorge zu treffen.

---

2) Lammasch a. a. O. S. 137; Striesover a. a. O. S. 7; Hatschek S. 206.
3) Huber a. a. O. S. 355.
4) Wegner, Staatsunrecht S. 37.

Ist der Angriff schon beendet gewesen, kann die völkerrechtswidrige Gegenmaßnahme, die sich nunmehr als Racheakt darstellt, nicht mehr durch den Unrechtsausschließungsgrund der Notwehr gedeckt sein. Das Recht des Staates, Notwehr zu üben, ist nicht von einem Angriff auf bestimmte staatliche Rechtsgüter abhängig. Der Staat darf jedes seiner Rechtsgüter, Staatsgebiet wie Staatsehre, Untertanen und deren Eigentum, gegen Angriffe schützen. Subjekt der Verteidigungshandlung ist in erster Linie der angegriffene Staat selbst, jedoch läßt das Völkerrecht, entsprechend der Regelung unseres nationalen Rechts „von sich oder einem anderen", auch den Beistand dritter Staaten, soweit er nur dem angegriffenen Staat erwünscht ist, zu.

Daß für eine in Notwehr begangene Handlung Deliktfolgen nicht eintreten können, ergibt sich aus dem Fehlen der Rechtswidrigkeit. Aber auch jede Schadenersatzpflicht muß notwendigerweise entfallen, da der geschädigte Staat den alleinigen Anlaß zu seiner eigenen Schädigung gegeben hat.[5]

Zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten hat in der Wissenschaft unter den völkerrechtlichen Unrechtausschließungsgründen die Behandlung des Notstandes geführt. Die Ursache dafür mag darin liegen, daß der Notstand nicht in dem Maße wie die Notwehr als allgemeiner Grundsatz jeglicher Rechtsordnung angesehen wird. Tatsächlich findet auch der Notstandsbegriff in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen nicht eine der Notwehr entsprechende einheitliche Definition, unterscheidet er sich doch allein schon in unserem Straf- und Zivilrecht durch den Umfang der geschützten Rechtsgüter.

Kann Notstand im Völkerrecht überhaupt Anwendung finden? Wenn auch die herrschende Ansicht in der Wissenschaft[6] den völkerrechtlichen Notstand anerkennt, so muß doch den Ausführungen von Lammasch[7] und Huber[8] ernstliche Beachtung geschenkt werden, die eine nicht unberechtigte Kritik an einer schematischen Uebertragung des für das Individuum geltenden Notstandsrechtes auf den Staat enthalten. Lammasch bestreitet, daß die Existenz des Staates überhaupt in dem Sinne auf dem Spiele stehen könne, wie die einer Einzelperson. Hier seien es immer nur bestimmte, im Laufe der Zeit wechselnde Ziele, die der Staat verfolgt, seien es „Religion,

5) Schön, S. 119.
6) Anzilotti, RDGJP. XIII, S. 303; Heilborn, Syst. S. 295. Liszt, S. 285; Schön, S. 104; Ullmann, S. 145.
7) S. 137.
8) S. 355.

Nationalität, Reichtum". Wenn auch dem Staat eine die Verwirklichung dieser Ziele verhindernde Gefahr droht, braucht er deshalb nicht zugrundezugehen. Der überzeugenden Wirkung dieser Gesichtspunkte kann man sich nicht entziehen, zumal Lammasch lediglich von einer leichtfertigen Berufung auf Notstand warnen will, aber nicht bestreitet, daß bei einer Gefahr für eine der Komponenten des Staatsbegriffs auch eine Gefahr für die vitalen Interessen des Staates bestehen kann.

Auch Huber läßt den Notstand im Völkerrecht nur mit sehr großen Einschränkungen gelten. Kriegsnotwendigkeiten, die sich zur Erreichung des Kriegszweckes überhaupt, militärische Notwendigkeiten, die sich mit Rücksicht auf die Durchführung oder Sicherung einzelner militärischer Operationen ergeben, können kaum jemals zu einer Berufung auf Notstand führen, da sich hier die Unmittelbarkeit der Gefahr für die staatlichen Lebensinteressen nicht erweisen lassen. Erst die Staatsnotwendigkeit, d. h. „die Notwendigkeit der Erhaltung des Staates in rechtlicher, tatsächlicher und sittlicher Beziehung", lasse Notstand zu, aber auch hier „nur in äußersten Fällen, wo wirklich die Lebensinteressen eines Staates auf dem Spiele stehen".

Während Ullmann dem Staat das Handeln im Notstand nur in den Schranken des Selbsterhaltungsrechtes zubilligt, anerkennen Heilborn und Liszt schon bei einer Gefahr für unmittelbare Sicherheit und wesentliche Interessen eines Staates das Vorliegen des Notstands. Ein Beweis für die Anerkennung eines derart erweiterten Anwendungsgebietes läßt sich aus der Praxis nicht erbringen. Gewiß ist in einzelnen besonderen Gebieten, denken wir an das ius angariae eine Spezialregelung getroffen worden. Charakteristisch ist für den Kriegsfall die Fassung des Art. 23 g der Haager Landkriegsordnung von 1907. Sie verbietet, „de détruire ou de saisir de propriétés ennemies, . . saut les cas où ces destructions ou ces saisies seraient imperiéusement commandées par les nécessités de la guerre". Grundsätzlich läßt aber das positive Völkerrecht nur solche Handlungen als Notstandshandlungen gelten, zu denen der Staat durch gegenwärtige Gefahr seiner Lebensinteressen gezwungen wird. Im einzelnen findet das für die Notwehr Festgestellte auch hier entsprechende Anwendung. Die Gefahr muß in drohender Nähe bevorstehen. Allerdings bedeutet das nicht, daß der Staat warten muß, bis er vor der unmittelbar drohenden Gefahr des Unterganges steht, was Liszt mit Recht verneint, wohl aber bis zu dem Zeitpunkt, „in dem eine vernünftige objektive Wür-

digung der Sachlage gerechtfertigt erscheinen läßt, daß das drohende Uebel alsbald und mit Sicherheit eintritt.[9] Was die uns in erster Linie interessierende Haftung des Staates für Notstandshandlungen betrifft, so kommt eine Haftung aus unerlaubter Handlung nicht in Frage. Jedoch wird in der Wissenschaft allgemein angenommen, daß der im Notstand handelnde Staat dem Verletzten vollen Schadensersatz zu leisten hat.[10] Insoweit ist der hier vertretenen Ansicht unbedingt zu folgen, daß Billigkeitsgründe für eine Schadensersatzpflicht sprechen. Aus der Praxis lassen sich Schlüsse für allgemeine Anerkennung der Ersatzpflicht nicht ziehen. In zahlreichen Fällen haben Staaten, die im Notstand handelten, ohne weiteres Ersatz geleistet. Es sei daran erinnert, daß das Deutsche Reich, als es anfangs des Krieges zu einem Durchmarsch durch das neutralisierte Belgien und Luxemburg gezwungen war, beiden Staaten jeglichen Schaden zu ersetzen versprach, der ihnen durch den Durchmarsch der Truppen erwachsen sollte. Aus keinem der praktisch gewordenen Fälle geht jedoch hervor, daß die Staaten eine Rechtspflicht zur Leistung von Schandensersatz anerkannt haben.[11] Um zu dieser Frage Stellung nehmen zu können, wird man in erster Linie Klarheit gewinnen müssen, ob der Notstand die Handlung rechtfertigt, oder ob er als Schuldausschließungsgrund der Handlung nur den Deliktscharakter nimmt, wenn bei dem in Frage kommenden Delikt Verschulden erfordert wird. Auch hier stehen die Meinungen starr gegenüber.

Daß uns die Rechtsauffassung über das Notstandsinstitut als solches eine Antwort nicht geben kann, geht allein daraus hervor, daß der Notstand in unserem Strafrecht nach herrschender Ansicht als Entschuldungs- im Zivilrecht als Unrechtsausschließungsgrund aufgefaßt wird.

W e g n e r gliedert im Anschluß an R o l i n[12] das völkerrechtliche Notstandsinstitut in das Gebiet der Schuldlehre ein, und wird dadurch gezwungen, den völkerrechtlichen Notstand mit dem des Strafrechts zu parallelisieren. Die zahlreichen unwiderlegbaren Argumente, die sich aus dem Kriegsrecht ergeben, können aber diese Frage nicht entscheiden. Der völkerrechtliche Notstand kann nur ein privatrechtliches, nie aber ein strafrechtliches Institut sein, die Beurteilung, ob es Unrecht oder Schuld ausschließt, muß aus entsprechenden Gesichtspunkten erfolgen, wie bei dem Notstand un-

9) Schön, S. 111, Anm. 14.
10) Heffter, Geffken, S. 72; Heilborn, Enz. S. 550; Liszt, S. 266; Rivier, S. 173.
11) Bluntschli, S. 652.
12) S. 37 ff.

seres privaten Rechts. Ziehen wir in Betracht, daß das Völkerrecht seiner Eigenart nach nicht ein von einer obersten, über allen Völkern stehenden Macht eingesetztes Recht ist, jeder Staat vielmehr Völkerrechtsnormen nur infolge seiner Einsicht der Notwendigkeit einer internationalen Rechtsgemeinschaft anerkennt, so gilt, wie Schön[13] zutreffend ausführt, „die völkerrechtliche Norm für den Staat nicht mehr oder doch so lange nicht, als er nur unter Gefährdung seiner Existenz ihr nachleben kann, und er handelt nicht widerrechtlich, wenn er sie in solcher Lage nicht beachtet". Da aber nach Ausschluß der Rechtswidrigkeit eine erlaubte Handlung vorliegt, kann trotz aller anzuerkennenden Billigkeitsgründe ein rechtlicher Schadensersatzanspruch des verletzten Staates nicht bestehen: Qui suo iure utitur, nemini facit iniuriam.[14] Da auch eine Rechtsüberzeugung der Staaten zur Schadensersatzpflicht nicht erweisbar ist, muß nach positivem Völkerrecht jegliche Ersatzpflicht für einen im Notstand handelnden Staat abgelehnt werden.[15]

§ 5.

Die Zurechnung völkerrechtswidriger Handlungen. Schuld- oder Erfolgshaftung?

Bei der Frage, ob das Völkerrecht eine Erfolgs- oder Schuldhaftung kennt, ist die Stellungnahme naheliegend beeeinflußt durch die Rechtsgedanken unserer bürgerlich-rechtlichen Haftpflicht, die grundsätzlich ein vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln voraussetzt. In älterer Zeit hat daher die Wissenschaft, insbesondere Grotius[1], die romanistische Auffassung der unbedingten Schuldhaftung ohne weiteres auf das Völkerrecht übernommen und dem Staat eine Haftpflicht nur in den Fällen auferlegt, in denen ein vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln gegeben war. Auch Bar[2] hält noch grundsätzlich an dem Prinzip der Verschuldenshaftung fest, läßt aber in dem Ausnahmefall eine Durchbrechung eintreten, daß der Staat bei einer Verletzung Nichtstaatsangehöriger gelegentlich innerer Unruhen ohne Rücksicht auf ein Verschulden für den Erfolg zu haften habe. Schon hier machten die Widersprüche, die sich bei einem Vergleich der völkerrechtlichen mit den privatrechtlichen Haftungsprinzipien ergeben mußten, Schwierigkeiten, als schließlich Triepel

13) S. 117.
14) Grotius, II, II, § 19.
15) Strupp, S. 168; Schön S. 119; Kohler, S. 578.
1) Grotius, De iur belli, XX, c, XVII, § 20, 2.
2) RDI. XXXI, 1899, S. 464.

und Anzilotti grundlegend darlegten, daß die Haftung der Staaten für völkerrechtliche Delikte auf ganz anderen Voraussetzungen beruht, als die privatrechtliche Haftung, es somit auch nicht angängig sei, die Prinzipien des Privatrechts auf das Völkerrecht zu übertragen. Wir haben im vorigen Abschnitt das Ergebnis gewonnen, daß Deliktssubjekte im Völkerrecht nur Staaten sein können, also die Haftung einer natürlichen Person an sich ausgeschlossen ist. Indessen bedarf es insofern einer näheren Ausführung der staatlichen Deliktsfähigkeit, als der Staat doch nur ein Begriff ist, der Staat als solcher überhaupt nicht handeln kann, also selbst auch niemals ein Delikt begehen kann. Wie jede Aktiengesellschaft, jede Religionsgemeinschaft nicht selbst handelt, sondern ihren Willen durch den Willen ihrer Vertreter kundgeben muß, so muß sich auch der Staat der Hilfe natürlicher Personen, seiner Organe, bedienen. Durch das Wollen und Handeln dieser Organe drückt sich unter bestimmten Voraussetzungen Wollen und Handeln des Staates aus. Was wir also als Verstoß des Staates gegen Völkerrechtsnormen bezeichnen, muß immer das Werk von Menschen voraussetzen.

Wenn also im Vorigen behauptet worden ist, der Staat hafte niemals mittelbar für das Tun von Privatpersonen, sondern immer nur unmittelbar für sein eigenes Verhalten, so werden wir ergänzend einfügen, der Staat hafte nur für das Tun solcher Personen, deren Handeln und Wollen sich als staatliches Handeln und Wollen qualifiziert. Jedes Handeln einer Person, die eine staatliche Organstellung bekleidet, bedeutet ein Handeln des Staates. Wenn diese Auffassung in der Wissenschaft auch nicht bestritten wird, finden sich doch Meinungen, die dem Handeln eines Organs im Völkerrechtsverkehr eine andere Bedeutung beimessen, als im innerstaatlichen Leben. So läßt Bonfils[3] das Handeln eines Organs, das Völkerrechtsnormen verletzt, nur dann als staatliches Handeln gelten, wenn dieses Organ als amtlicher Vertreter des Völkerrechtsverkehrs bestellt worden ist. Völkerrechtliche Delikte könnte demnach der Staat nur begehen, wenn das Oberhaupt, der Außenminister, der Gesandte oder Konsul den Deliktsbestand erfüllt. Aus dem Handeln anderer Organe sollen dem Staat nur die Rechtspflichten des Handelns von Privatpersonen erwachsen. Eine Reihe von Beispielen ließe sich dafür anführen, daß die Staatenpraxis dieser Auffassung nicht folgt. Gewiß sind die amtlichen Vertreter in erster Linie dazu bestellt, den

---

3) S. 172.

zwischenstaatlichen Verkehr zu vermitteln. Infolge der vielen Berührungspunkte mit anderen Staaten wird daher in den meisten Fällen eine Kollision mit Völkerrechtsnormen durch ihr Verhalten verursacht. Aber auch die anderen Organe, wie Richter, Verwaltungsbeamte, verkörpern den Staatswillen. Es kann daher kein Zweifel bestehen, daß das Verhalten dieser Organe auch dann als das des Staates anzusehen ist, wenn sie das Rechtsgut eines auswärtigen Staates verletzen.[4]

Bisher haben wir bei der Feststellung, daß das Handeln eines Organs dem Handeln des Staates gleichzusetzen ist, vorausgesetzt, daß dieses Organ seine Zuständigkeit gewahrt hat. Wie sind aber Handlungen eines Organs völkerrechtlich zu werten, das seine Kompetenzen überschreitet? Jedem Organ gibt die innerstaatliche Rechtsordnung eine genaue Begrenzung seiner Zuständigkeit, d. h. also, daß der Mensch, der innerhalb dieser Grenzen sich bewegt, staatliches Organ ist und den Staat vertritt. Geht aber der Mensch über diese Grenzen hinaus, ist er wieder, was er ursprünglich war, nämlich Privatperson. Infolgedessen kann auch sein Handeln nicht mehr als staatliches Handeln gewertet werden. Dies kann nicht einmal dann geschehen, wenn die innerstaatliche Rechtsordnung für einen derartigen Fall zur Aufrechterhaltung der Sicherheit eine staatliche Anerkennung solcher Akte vorsieht.

So faßt auch die herrschende Ansicht in der Wissenschaft[5] das kompetenzwidrige Handeln eines Organs, selbst wenn es sich im Bereiche staatlicher Tätigkeit überhaupt vollzieht, nicht als Handeln des Staates, sondern nur als das einer Privatperson auf.

Abweichend hiervon sieht Hofacker[6] in jedem kompetenzwidrigen Handeln des Organs sogar beim Amtsmißbrauch ein Handeln des Staates. Hierdurch will er die Beamten von dem ständigen Druck der Verantwortlichkeit befreien; er hält das Disziplinarstrafrecht für ausreichend, den sich daraus ergebenden Gefahren beizusteuern. Bei einer derartigen Rechtsauffassung kann der Staatsbürger, wie Wegner[7] richtig ausführt, nicht annähernd genügenden Schutz gegen die Uebergriffe der Beamten finden, denn die eine Disziplinargerichtsbarkeit ausübende vorgesetzte Behörde wird häufig die notwendige Objektivität nicht walten lassen können, wenn die Ueberschreitung durch übermäßigen Diensteifer begangen wurde.

4) Strupp, S. 37.
5) Bluntschli, S. 261; Despagnet, S. 732; Oppenheim, I, S. 208 ff; Strupp, S. 39.
6) S. 44 ff.
7) S. 62.

Auch Goldschmidt will den Staat für jedes kompetenzwidrige Handeln seines Organs verantwortlich machen, um den Untertan dadurch zu schützen, daß er ihm einen sicheren Deliktsschuldner bietet. Wegner sieht hierin einen Trugschluß, da der Staatsbürger besser geschützt ist, wenn jeder Beamte weiß, daß er, sobald er seine Befugnisse überschreitet, nicht mehr Staatsorgan ist, sondern als gewöhnlicher Rechtsgenosse Schadensersatz leisten oder gar auf der Anklagebank seine Tat verantworten muß.

Wenn auch Goldschmidt dem Staat die Haftpflicht für jedes, auch das pflichtwidrigste Handeln des Organs auferlegt, so unterscheidet er sich doch von Hofacker, indem er durchaus nicht bestreitet, daß das Handeln eines die Kompetenz überschreitenden Organs außerhalb jeder staatlichen Hoheitsausübung zu werten ist.

Bisher war nur die Rede von dem Organ, das außerhalb seiner Zuständigkeit einen Rechtsbruch beging. Behandeln wir die Frage umgekehrt! Kann das unrecht handelnde Organ überhaupt den Staatswillen verkörpern? Trifft es zu, wenn wir vorher gesagt haben, das Unrecht, das das innerhalb seiner Zuständigkeit handelnde Organ begeht, sei dem Staate zuzurechnen, der Staat trete als Deliktschuldner in Erscheinung? Hier muß scharf getrennt werden, ob der Staat im Völkerrechtsverkehr oder im innerstaatlichen Verkehr für sein unrechttuendes Organ einzutreten hat.

The king can do no wrong. Die Geltung dieses Satzes soll für das innerstaatliche Rechtsleben nicht abgestritten werden. Der Satz, der einst zur Stützung des Absolutismus herhalten mußte, ist eine notwendige Forderung des Liberalismus. Es kann im Rahmen dieser Arbeit nicht auf die scharfsinnigen Ausführungen Kelsens eingegangen werden, die in dem Satze gipfeln, daß der Staat nur dann, wenn er kein Unrecht tuen kann, als Personifikation des Rechts angesehen werden darf. Der Beamte der Unrecht tut, verkörpert nicht mehr den Staatswillen, sondern handelt als Privatperson, auch wenn er sich noch innerhalb seiner Zuständigkeit bewegt.

Wenn aber der Staat kein Unrecht tut, trifft ihn auch keine Haftpflicht. Wegner zieht diese logische Konsequenz für die gesamte innerstaatliche Haftungsregelung. Gewiß soll der Staatsbürger davor geschützt werden, daß er sich nach dem ihm zugefügten Unrecht lediglich an den wirtschaftlich schwachen Beamten halten darf, dessen Einkünfte sogar noch durch die Rechtsordnung dem Zugriff der Gläubiger zum großen Teil entzogen sind. Deshalb steht der Staat für den durch sein Organ zugefügten Schaden ein, jedoch

nur aus Billigkeitsgründen. Auch die Gesetze über die Entschädigungspflicht des Staates gegenüber unschuldig Verhafteten und Bestraften von 1898 und 1904 lassen durchaus nicht eine Durchbrechung dieses Prinzips erkennen.

Kann aber dieser Standpunkt Wegners, dem man sich in Bezug auf die innerstaatliche Haftungsregelung in allen Punkten anschließen muß, auf die Grundsätze der Staatenhaftung bei völkerrechtlichen Delikten übertragen werden?

Hier stand der Staat seinen Untertanen als Hoheitsperson, dabei als Träger der Rechtsordnung, die die rechtlichen Beziehungen der Untertanen zu ihm und zueinander regelt, gegenüber, also, wie Kelsen ausführt, als Personifikation des Rechts. Anders aber ist die Stellung des Staates im Völkerrechtsverkehr. Jeglicher Hoheitsstellung entkleidet, sinkt er zum gleichberechtigten Mitgied der Völkerrechtsgemeinschaft herab, er ist nur noch Untertan eines fingierten Völkerstaates und dessen Völkerrechtsordnung. Seine Stellung entspricht hier etwa der Stellung seiner Untertanen zueinander. Verletzen seine Organe das Völkerrecht, so verletzt er das Völkerrecht, da nur er nach außen handelnd hervortritt. Er kann sich nicht darauf berufen, daß er sich mit dem Völkerrechtsbruch seines Organs nicht identifiziere und lediglich aus Billigkeitsgründen für den durch das Unrecht handelnde Organ verursachten Schaden einstehen wolle. Im Völkerrechtsverkehr handelt das zuständige Organ als Vertreter einer juristischen Person, die aus eigener unerlaubter Handlung eine Haftpflicht trifft. Wir kommen also zum Ergebnis, daß der Staat zwar nicht seinen Untertanen, wohl aber anderen Staaten gegenüber Unrecht tuen kann.

Die oben getroffene Feststellung, daß kompetenzwidriges Handeln eines Organs, auch wenn es sich im Bereich staatlicher Tätigkeiten überhaupt vollzieht, im innerstaatlichen Verkehr nur als Handeln einer Privatperson aufgefaßt werden muß, könnte dazu führen, daß der Staat auch völkerrechtlich keinerlei Haftungen für ein kompetenzwidrig handelndes Organ zu übernehmen brauchte. Ein derartiger Rechtszustand ist jedoch im Interesse der Sicherheit des Staatenverkehrs nicht durchführbar. Das geltende Völkerrecht macht dem Staat ohne Rücksicht darauf, ob seine Organe die Völkerrechtsverletzung innerhalb oder außerhalb ihrer Zuständigkeit begehen, haftbar; in allen derartigen Fällen haben die Staaten ihre Haftungspflicht anerkannt, bezw. ist es ihnen nicht geglückt, sich mit dem Hinweis auf kompetenzwidriges Handeln ihrer Organe von der Haftpflicht zu befreien. Es soll hier an den

Panther-Fall erinnert werden: Die deutsche Regierung erkannte ohne weiteres die Verletzung brasilianischer Gebietshoheit an, die der Kommandeur des Kriegsschiffes beging, als er mit seinen Matrosen Häuser der Hafenstadt Itajahi nach einem Deserteur durchsuchte.

Allerdings setzt das geltende Völkerrecht voraus, daß das Handeln des Organs überhaupt im Rahmen einer staatlichen Tätigkeit liegt. So würde niemals der Staat unmittelbar haftpflichtig gemacht werden, wenn es einem seiner Organe einfallen sollte, sich an einer Plünderung ausländischen Eigentums zu beteiligen.[8]

Das Haftungsprinzip des Staates für das kompetenzwidrige Verhalten seiner Organe muß notwendig eine Erfolgshaftung sein, denn wie sollte die Verschuldensfrage überhaupt erörtert werden, wenn ein Wollen und Handeln des Staates gar nicht vorliegt. Die Anhänger der Theorie unbedingter Schuldhaftung haben versucht, eine Schuld des Staates auf Umwegen zu konstruieren, dahingehend, daß der Staat seine Organe nicht mit genügender Sorgfalt ausgewählt habe, ihm also eine Fahrlässigkeit vorzuwerfen sei. Gegen die Uebernahme des Begriffs der culpa in eligendo et custodiendoin das Völkerrecht wendet sich Anzilotti[9] darauf hinweisend, daß diese Theorie schon scheitern müsse, wenn das Organ seine Stellung kraft eigenen Rechts innehabe, der Staat also eine Auswahl garnicht vornehmen könne; außerdem sei eine culpa überhaupt nicht festzustellen, bei Organen, die aus Wahlen hervorgingen. Es ist daher nicht zu bestreiten, daß der Staat für das kompetenzwidrige Handeln seiner Organe haftet, ohne daß ihm ein Verschulden nachgewiesen werden braucht.

Hat aber ein kompetenzgemäß handelndes Organ einen Völkerrechtsbruch begangen, so hat, wie schon gesagt wurde, der Staat Unrecht getan. Ihn trifft also die Haftpflicht. Nun ist aber der Fall sehr wohl denkbar, daß ein Organ zwar im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung handelt, aber nur deshalb gegen das Völkerrecht verstößt, weil das Landesrecht dem Völkerrecht nicht angepaßt ist. Wir haben festgestellt, daß Adressat des Völkerrechts nur der Staat, nicht aber der einzelne sein kann. Das Organ des Staates hat also lediglich die Pflicht, der staatlichen Rechtsordnung gemäß zu handeln. Tut er das, so kann eine Prüfung, ob er schuldhaft oder nicht schuldhaft das Völkerrecht verletzt, überhaupt nicht

---

8) Aus diesem Grunde die Sonderregulierung in Art. 3 d, IV. Haager Konvention von 1907.

9) a.a.O. S. 170.

erfolgen. So erkennt auch tatsächlich die Staatenpraxis in Fällen, in denen ein Kausalzusammenhang zwischen dem Tun des Staates und der Verletzung des Rechtsgutes eines anderen Staates besteht, eine Haftpflicht an. Heilborn[10], als Anhänger der völkerrechtlichen Verschuldenshaftung, mißt allerdings dem Staat insofern ein Verschulden bei, als dieser durch seine Gesetzgeber die Rechtsordnung und die Organzuständigkeit nicht soweit beschränkt hat, daß innerhalb dieser eine völkerrechtswidrige Handlung nicht begangen werden könnte. Eine derartige Konstruktion ist aber mit dem uns geläufigen Verschuldensbegriff nicht zu vereinigen. Anzilotti[11] weist mit Recht darauf hin, daß die Gesetzgebung auch bei allergrößter Sorgfalt nicht jede der zahlreichen Möglichkeiten, die zu einem völkerrechtlichen Delikt führen können, voraussehen kann, daß man also in diesen Fällen allein von einer völkerrechtlichen Erfolghaftung sprechen müsse. Dieses Erfolgshaftungsprinzip erleidet auch dadurch keinerlei Beeinträchtigung, daß das positive Völkerrecht in einzelnen Fällen auch die Verschuldenshaftung durchaus anerkennt. Und zwar handelt es sich um Einzelfälle, in denen der Staat die Verletzung eines anderen Staates durch eine seiner Gewalt unterworfene Privatperson nicht verhindert oder die begangene Verletzung nicht geahndet hat. Das deutsche auswärtige Amt steht jedenfalls seit Jahrzehnten, wie der Staatssekretär Marschall von Bieberstein gelegentlich des Vertragsschlusses zwischen Deutschland und Kolumbien geäußert hat[12], bei der Behandlung von Schadensersatzfragen auf dem Standpunkt, daß die Regierung nur dann für Schäden, die ein Ausländer durch Privatpersonen erlitten hat, haftet, wenn ihr ein Verschulden nachzuweisen ist.

Da, wo das Völkerrecht Verschulden verlangt, besteht dieses entsprechend dem unseres Privatrechtes aus Vorsatz oder Fahrlässigkeit. Allerdings fehlt es im Völkerrecht für Fahrlässigkeit an dem im bürgerlichen Recht gebrauchten Maßstab der „im Verkehr erforderlichen Sorgfalt". Es kann einem Staat im internationalen Verkehr keine größere Sorgfalt zugemutet werden, als er zum Schutz seiner eigentlichen Rechtsgüter verwendet. Dabei ist natürlich vorauszusetzen, daß er auch die eigenen Angelegenheiten mit Ordnung und Autorität regeln kann. Sehr glücklich definiert daher Strupp die völkerrechtliche Fahrlässigkeit negativ, dahingehend, daß niemals ein Verschulden des Staates vorliegen kann, wenn er

10) Deliktsschuld und Erfolgshaftung.
11) RGDIP. XIII S. 287 ff.
12) Sten. Ber. d. Reichstags, Sess. 1892/93, S. 1672.

die deligentia quam suis eines modernen Rechts- oder Kulturstaates verwendet.

Der Umstand, daß ein Erfordernis des Verschuldens ausschließlich für Fälle getroffen wurde, in denen ein völkerrechtliches Delikt durch Unterlassen begangen wird, hat Strupp veranlaßt, die Schuldhaftung als Haftungsprinzip für die Unterlassungsdelikte in ihrer Allgemeinheit festzustellen. Abgesehen davon, daß eine derartige Konstruktion außerordentlich kompliziert ist, würde alle die Rechtsbrüche, welche durch ein Unterlassen begangen werden, mangels eines Schuldbeweises jeglichen Deliktscharakter verlieren, wenn nicht für diese eine Erfolgshaftung ausdrücklich bestimmt worden ist. Anfaldi[13] sieht darin nicht mit Unrecht eine außerordentliche Gefahr für das völkerrechtliche Rechtsempfinden. Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß die Natur des Völkerrechtes die Erfolgshaftung als Haftungsprinzip notwendig erfordert.

§ 6.

Die Haftung des Staates für Organe.

Die Feststellung, daß die staatlichen Organe die eigentlichen physischen Personen der völkerrechtlichen unerlaubten Handlung sind, da nur ihr Handeln als Handeln des Staates zu werten ist, führt dazu, daß eine Haftpflicht des Staates auch nur durch ein Tun oder Unterlassen der Staatsorgane ausgelöst werden kann. Die innerstaatliche Funktion des Organs, welches ein Rechtsgut des anderen Staates verletzt, spielt für die Haftungspflicht keine Rolle. Jedes Organ verkörpert den staatlichen Willen. Wir haben gesehen, daß es für unsere Betrachtung gleichgültig ist, ob die Organe als amtliche Vertreter für den zwischenstaatlichen Verkehr oder zu innerstaatlichem Verwaltungsdienst bestellt worden sind. Wenden wir uns im einzelnen der Staatenhaftung für gesetzgebende Organe zu, läßt ihre Natur erwarten, daß der Anerkennung der Haftungspflicht des Staates von der Literatur im besonderen Maße Widerstand entgegengesetzt worden ist. Ihr Handeln ist nach der innerstaatlichen Rechtsordnung auf keinerlei Weise zu beeinflussen, die Gestaltung der zu erlassenden Rechtssätze nach einer bestimmten Richtung kann nicht erzwungen werden. Diese Umstände haben Herschey[1] veranlaßt, jede Haftung abzulehnen. Allein er übersieht, daß der Staat im Völkerrechtsverkehr als Einheit auftritt, die gesetzgebenden Organe drücken hinsichtlich der Rechtssetzung

---

13) S. 364.
1) S. 162. The essentials of international public law. 1912.

seinen Willen aus. Es besteht somit kein Zweifel, daß demzufolge der Staat im Völkerrechtsverkehr die Haftung für eine den Völkerrechtsnormen entsprechende Rechtsordnung übernehmen muß. Völkerrechtswidrig sein kann sowohl der Erlaß eines Gesetzes, welches Völkerrechtsregeln entgegensteht, als auch das Fehlen eines Gesetzes, zu dessen Erlaß der Staat völkerrechtlich verpflichtet ist. Soweit derartige Verpflichtungen nicht auf Gewohnheitsrecht beruhen, ergeben sie sich durch internationale Abkommen. Der letztere Fall bildet wohl die Regel. Beispielsweise wird die Rechtsstellung der im Staate wohnenden Ausländer festgelegt oder ein gegenseitiges Abkommen über den Grenzverkehr getroffen. Ist ein bestimmter Zeitpunkt für das Bestehen einer dem internationalen Recht entsprechenden Rechtsordnung vereinbart worden, kann leicht ermittelt werden, wann sich der Staat mit dem Völkerrecht in Widerspruch setzt. Anders, wenn es an einem derartigen Termin fehlt; dann ist das völkerrechtliche Delikt spätestens dann begangen, „wenn eine Behörde mangels der bestimmten landesrechtlichen Vorschriften die durch das Abkommen statuierte Handlung nicht vornehmen kann".[2] Bezüglich der Haftung des Staates für Handlungen von Verwaltungsorganen geben zahlreiche Beispiele der Völkerrechtspraxis den Anschein, als ob der Staat für rechtswidrige Handlungen unterer Verwaltungsbeamter nur dann zu haften habe, wenn dieses von einem Vorgesetzten ausdrücklich oder infolge Duldung stillschweigend gebilligt worden ist. Wenn diese Tatsache zu Unrecht als allgemeiner Grundsatz der Staatshaftung für Beamte aufgestellt worden ist, so trifft dies doch wenigstens nach positivem Völkerrecht für eine bestimmte Kategorie von Fällen zu. Es handelt sich dabei um Verletzungen eines Staates bezüglich seiner im Verletzerstaat wohnenden Untertanen. Der Grund dieser Ausnahmeregelung ist darin zu finden, daß dem Individuum die Möglichkeit gegeben ist, entweder durch Klage bei Gericht oder durch Beschwerde bei einer übergeordneten Verwaltungsinstanz zu seinem Recht zu kommen. Sollte jedoch dem Verletzten ein derartiger Rechtsweg versagt sein, so begründet die völkerrechtswidrige Handlung des subalternen Organs immer eine unmittelbare Haftpflicht des Staates. Der eben behandelte Fall bildet jedoch eine Ausnahme von dem schon an anderer Stelle festgestellten Grundprinzip, daß obere und untere Organe in gleicher Weise den Staat vertreten. Das zeigt sich auch schon durch die völkerrechtliche Uebung, daß ein Staat seinen An-

2) Strupp, S. 69.

spruch sofort geltend machen kann, wenn der untere Verwaltungsbeamte nicht seinen Untertanen, sondern ihn selbst verletzt. Hier ist er nicht verpflichtet, den Rechtsweg zu beschreiten. Entsprechende Grundsätze gelten auch für unerlaubte Handlungen, die durch Militärpersonen begangen werden. Zwischen Offizieren und Mannschaften sind keine Unterschiede zu machen. Allerdings tritt die schon in § 5 berührte Sonderregelung des IV. Abkommens der Haager Konvention ein. In dem maßgeblichen Artikel 3 heißt es: „La Partie belligérante qui violerait les dispositions dudit Règlement sera tenu á indemnite, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes connuis par les personnes faisant partie de sa force armée". Damit wird die Haftung des Staates nicht mehr auf Handlungen, die im Bereich staatlicher Tätigkeit liegen, eingeschränkt; Plünderungen und alle anderen Greueltaten der Truppe begründen eine Haftpflicht des Staates.

Dem von uns immer wieder betonten Grundsatz, daß der Staat nur für seine Organe haftet, entspricht es, daß er den Ausländern für den gelegentlich innerer Unruhen zugefügten Schaden nur dann Ersatz zu leisten hat, wenn er schuldhaft unterlassen hat, die Ausländer und ihr Eigentum zu schützen. Eine Frage, die sich nach denselben Gesichtspunkten beantworten lassen sollte, in der Literatur aber teilweise zu gänzlich divergenten Ansichten geführt hat, ist die, ob Schäden wieder gutzumachen sind, die ein Ausländer durch Maßnahmen, welche die Regierung zur Unterdrückung der Unruhen getroffen hat, erleiden mußte. Zur Bejahung kommt vor allem Brusa[3] mit der Begründung, daß der Staat zu seinem eigenen Wohl den Eingriff in die Rechtssphäre Privater vornehme, ihn also auch ohne Rücksicht auf Verschulden die Verpflichtung träfe, den Verletzten zu entschädigen. Diese Theorie hat das geltende Völkerrecht in praktisch gewordenen Fällen niemals anerkannt. Rechtlich ist die Ablehnung der Haftpflicht damit zu begründen, daß jedem Staat die Möglichkeit gegeben sein muß, bei Angriffen auf seinen inneren Bestand alle Maßnahmen zu treffen, die zur Abwehr und zur Wiederherstellung der Ordnung notwendig sind. Niemals hat ein Staat auch nur seinen eigenen Angehörigen gegenüber die Rechtspflicht einer Entschädigung anerkannt. Rivier[4] führt diese Staatenpraxis auf den Umstand zurück, daß dem Inländer die möglichen Rechtsbehelfe gegen seinen Staat fehlten, den Forderungen des Ausländers dagegen dessen Heimatstaat den nötigen Nachdruck

3) Annusaire de l'Institut XVII, S. 96 ff.
4) Principies, II, 43.

verleihen würde. Im Ergebnis mag Rivier Recht haben, er übersieht aber, daß hier gefragt wird, ob positive Völkerrechtsnormen eine Haftung des Staates vorsehen, ob der Geschädigte Recht auf Ersatz hat, nicht, ob er die Möglichkeit hat, seine Ersatzansprüche durchzusetzen. Darüber besteht jedenfalls kein Zweifel, daß den Staat eine Pflicht zur Entschädigung trifft, wenn er gelegentlich der Anordnung seiner Abwehrmaßnahmen dadurch einer völkerrechtlichen Pflicht zuwiderhandelte, daß er schuldhaft den Ausländer nicht warnte, oder unterließ, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen.

Im Zusammenhang mit den völkerrechtswidrigen Handlungen der Verwaltungsorgane sind Unrechtsakte öffentlich-rechtlicher Verbände zu behandeln. Diese Verbände, denen der Staat einzelne Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur selbständigen Erledigung anvertraut hat, sind in Ausübung der ihnen übertragenen Funktionen gleich staatlichen Organen anzusehen. Es macht keinen Unterschied, ob es sich um Selbstverwaltungskörper, wie Gemeinden, Kreis oder Provinzen oder um Zweckverbände, z. B. Deichgenossenschaften, handelt. Verletzen sie also einen fremden Staat, so hat der Staat unmittelbar die völkerrechtlichen Deliktsfolgen zu tragen. Auch hier ist wieder Voraussetzung, daß die verletzende Handlung im Bereich einer staatlichen Tätigkeit überhaupt liegt. Wenn das nicht der Fall ist, ist die Handlung von demselben Gesichtspunkt aus zu betrachten, als wäre sie von einem Individuum getätigt worden.[5]

Als letztes Glied der Triaspolitica bleibt nunmehr noch die Rechtsprechung in Bezug auf die völkerrechtliche Staatenhaftung zu behandeln. Voraussetzung für eine Haftung ist natürlich auch hier, daß irgend ein Akt der Rechtsprechung gegen Völkerrechtsnormen verstößt. Als eine derartige allgemeine Regel ist für unsere Betrachtung zugrunde zu legen, daß jeder Staat verpflichtet ist, „den Staaten und deren Angehörigen gegenüber für prompte und unparteiische Justiz zu sorgen".[7] Kein Zweifel besteht also, daß jede Form der Justizverweigerung, sei es das Versagen des Rechtsweges überhaupt, sei es nur Prozeßverschleppung, Nicht-Zulassung von Beweisen oder Verweigerung der Vollstreckung den Tatbestand des völkerrechtlichen Delikts erfüllen. Das Gleiche gilt für jede Rechtsbeugung, die der Richter begeht, wenn er eine Rechtsnorm bewußt falsch auslegt oder das Gesetz falsch anwendet, indem er einen Tat-

5) Schön, S. 99; Strupp, S. 89; Ullmann, S. 149.
6) Schön, S. 19.
7) Bonfils, S. 173; Despagnet, S. 565; Liszt, S. 282.

3*

bestand anders würdigt, als er seinem genauen Wissen nach vorliegt.[8] Begangen ist das Delikt nicht schon bei der Entscheidung der ersten Instanz. Erst wenn der Rechtsuchende den gesamten Instanzenzug durchschritten hat und das oberste Gericht ihm nicht zu seinem Recht verholfen hat, entsteht für den Staat die Pflicht, die Deliktsfolgen zu tragen.[9,10]

Hat aber das Gericht völkerrechtsgemäßes Landesrecht nach bestem Wissen und Gewissen angewendet, und ist die Entscheidung ordnungsmäßig ergangen, kann auch dann von einem völkerrechtlichen Delikt keine Rede sein, wenn durch Irrtum der Richter ein Fehlspruch gefällt worden ist.

Sollte ein Gericht dadurch das Völkerrecht verletzen, daß es landesrechtliche Normen, die dem Völkerrecht zuwiderlaufen, anwendet, so begründet sich die Staatshaftung nicht aus dem Verhalten des Gerichts. Ein derartiger Fall bildet vielmehr ein Beispiel für die oben getroffene Feststellung, daß der Staat für das Verhalten des Gesetzgebers, der das Landesrecht dem Völkerrecht nicht anpaßt, haftet.

§ 7.

Die Staathaftung im Anschluß an das Handeln Privater.

Völkerrechtliches Deliktssubjekt kann nur der Staat, niemals ein Individuum sein. Das Handeln des Einzelnen ist völkerrechtlich ohne Bedeutung, kann daher auch niemals eine staatliche Haftpflicht auslösen. Nichtsdestoweniger spielen die Handlungen von Privatpersonen im Staatenverkehr eine derartige Rolle, daß die mit ihnen verknüpften Rechtsfolgen für die Staaten in der Literatur stets eine besondere Behandlung erfahren; eine besondere Behandlung, nicht aber eine Ausnahmebehandlung der Regel, daß der Staat nur für sein Verhalten, also das Verhalten seiner Organe, haftbar zu machen ist. Rechtsfolgen, die sich für den Staat im Anschluß an das Handeln privater Personen knüpfen, haben immer ihren Ursprung in der Verletzung einer allgemeinen Völkerrechtsnorm: Jeder Staat hat die völkerrechtliche Verpflichtung, auf seinem Gebiet Rechtsgüter anderer Staaten gegen Verletzungen durch Private zu schützen. Diese Norm drückt einen Grundsatz aus, der so alt ist wie das Bestehen eines Völkerrechtes überhaupt und schon von Grotius[1] in die Worte gekleidet wurde: „Ex his autem modis quibus rectores aliorum in crimen veniunt duo sunt qui maximum usum

8) a. A. Strupp, S. 82.
9) Entscheidungen des englischen Privy Council im Camora-Fall, Grant S. 13:
1) II, 21, II, 2.

habent, et diligenti consigeratione diligent: patientia et receptus" Wenn wir uns vorerst mit der „patientia" beschäftigen, so sehen wir aus der Fülle der praktischen Beispiele, daß es kaum ein staatliches Rechtsgut gibt, welches nicht feindlichen Handlungen von Privatpersonen ausgesetzt ist. Mögen sich diese gegen Staatsgebiet, Staatsoberhaupt, Organe, Untertanen oder Ehre des Staates richten. Dem fremden Staat ist es unmöglich, sich solcher Angriffe zu wehren. Täte er das, müßte er die Gebietshoheit des den Täter beherbergenden Staates verletzen. Der Staat, der über der Unverletztheit seiner Territorialität wacht, muß also Pflichten übernehmen, um das jedem Staate eigene Recht der Selbsterhaltung zu respektieren. Er hat die nötige Vorsorge zu treffen, daß von seinem Gebiet aus Verletzungen durch Private gegen Fremdstaaten nicht begangen werden können. Erhält er von einem derartigen Vorhaben Kenntnis, muß er die Ausführung mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln verhindern. Hat er aber diesen Pflichten Genüge getan, so kann er trotz der danach erfolgten Missetat des Individuums aus völkerrechtswidrigem Handeln bis dahin nicht in Anspruch genommen werden. Die Staatenpraxis hat diesen Grundsatz konsequent verfolgt. Als Gegenbeweis werden Beispiele angeführt, in denen Staaten fremde Staatsangehörige, die auf ihrem Gebiet durch Handlungen von Privatpersonen geschädigt worden sind, Entschädigungen gewährt haben. Hier haben die Staaten lediglich aus politischen Gründen oder aus Billigkeitsgründen Unterstützungen gewährt, meist sogar ausdrücklich eine Rechtspflicht zu diesen Leistungen abgeleugnet.[2]

In anderen Fällen, in denen der Staat für das Verhalten von Privatpersonen gehaftet hat, ist ihm ein Verschulden zur Last gelegt worden. Als charakteristisches Beispiel dafür sei der Zwischenfall von New-Orleans erwähnt. Hier hatten die amerikanischen Behörden, trotzdem sie vom italienischen Konsul gewarnt und aufgefordert worden waren, Vorbeugungsmaßnahmen zu treffen, unterlassen, für den nötigen Schutz eines von der Mordanklage freigesprochenen Italieners zu sorgen. Dieser wurde von der empörten Volksmenge gelyncht. Die Haftpflicht der amerikanischen Regierung beruhte auf dem erforderlichen Schutz eines Ausländers fehlen ließen. Auch die Haftpflicht Chinas aus dem Boxer-Aufstand begründete die

2) Die Regelung der Haftung, die dem Deutschen Reich gelegentlich der Tötung des französischen Sergeanten Mannheim in Berlin am 11. Juli 1919 oder der Erstürmung des französischen Konsulats in Breslau im August 1920 aufgezwungen worden ist, hat als Beispiel positiv geltenden Völkerrechts wenig Wert. Nicht Recht, sondern Macht entschied in der durch Haß vergifteten Atmosphäre der Nachkriegszeit.

deutsche Regierung auf Verschulden. Es hatte nachgewiesen werden können, daß die chinesische Regierung der Aufstandsbewegung eine wohlwollende Duldung zuteil werden ließ.[3]

Mit der Verhütung bezw. Verhinderung privater Feindseligkeiten gegen das Ausland allein sind jedoch die völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates nicht erschöpft. Hat die Tat stattgefunden, so muß der Staat den Missetäter bestrafen. Unterläßt es der Staat, das Individuum so, wie es vom verletzten Staat erwartet wird, zu bestrafen, macht er sich der von Grotius mit receptus bezeichneten Völkerrechtsverletzung schuldig. Durch die Bestrafung drückt der Aufenthaltsstaat dem Beschädigten aus, daß er keinesfalls mit dem Täter sympathisiere und daß er auch seinerseits die Tat verurteile. Für ihn genießen strafrechtlich die Rechtsgüter des fremden Staates denselben Schutz wie seine eigenen. Auch hier erfüllt der Staat nur Pflichten eines anderen, dem es, ohne die Gebietshoheit zu verletzen, nicht möglich ist, innerhalb der Grenzen des Aufenthaltstaates Gerichtsbarkeit zu üben. Die Pflicht, innerhalb eines Landes Angriffe auf fremde Staaten zu bestrafen, erstreckt sich daher nur auf solche Handlungen, die innerhalb der Staatsgrenzen stattfinden. Kein Staat ist verpflichtet, an seinen Untertanen im Ausland verübte Angriffe auf Fremdstaaten zu sühnen. Diese unterliegen vielmehr der Strafgerichtsbarkeit des Landes, in dem sie sich aufhalten. Die Gerichtsbarkeit findet allerdings für Ausländer eine Grenze, wenn diese der Herrschaft des Aufenthaltsstaates völkerrechtlich nicht unterworfen sind; dies ist vor allem bei den Exterritorialen der Fall. Wird einem Staat bekannt, daß ein bei ihm sich aufhaltender Gesandter irgendwelche feindliche Handlungen gegen andere Staaten plant oder schon begangen hat, so muß er sofort von dessen Absendestaat Abberufung verlangen. Erfolgt diese nicht, ist er verpflichtet, den Gesandten auszuweisen. Immer trägt jedoch allein der Heimatstaat die Verantwortung für das Handeln des Exterritorialen. Er ist auch verpflichtet, diesen zu bestrafen. Unterläßt er es, macht er sich dem verletzten Staat gegenüber haftpflichtig.

Um der völkerrechtlichen Verpflichtung, feindliche Angriffe von Individuen gegen Fremdstaaten zu bestrafen, nachkommen zu können, muß sich der Staat in seiner inneren Rechtsordnung die erforderliche Strafgewalt beilegen. Mangel an gesetzlichen Handhaben zum Vorgehen gegen Missetäter kann als Entschuldigung nicht vorgebracht werden. Der Staat ist verpflichtet, sein Landesrecht dem

3) Muszat, S. 56.

Völkerrecht anzupassen; wenn er versäumt hat, dieser Verpflichtung nachzukommen, muß er die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen tragen.

Weiterhin ist in diesem Zusammenhang noch zu erwähnen, daß der Staat seine gesamte Zivilgerichtsbarkeit dem verletzten Staat zur Durchsetzung des Schadensersatzanspruchs gegen den Verletzer zur Verfügung stellen muß. Weigert er sich, den Täter zur Wiedergutmachung anzuhalten, handelt er völkerrechtswidrig. Eine auf dieses Unrecht gegründete Staatshaftung hat allerdings mit der Haftung im Anschluß an das Handeln Privater nur bedingten Zusammenhang. Tatsächlich verletzt der Staat nur die ganz allgemeinen völkerrechtlichen Pflichten, fremden Staaten und deren Angehörigen in gleicher Weise wie seinen eigenen Untertanen gegenüber für unparteiische Justiz zu sorgen.

Im einzelnen ist eine erschöpfende Aufzählung der Handlungen Privater gegen das Ausland wegen der großen Anzahl der solchen Angriffen ausgesetzten Interessen nicht möglich. Eine besonders wichtige Rolle spielen hierbei Bestrebungen, eine Revolution herbeizuführen, sei es um eine derzeitige Regierung zu stürzen, sei es um das gesamte Verfassungsrecht gewaltsam zu ändern. Die Geschichte bietet zahllose Beispiele, daß die revolutionären Elemente ihren Wirkungskreis in das sichere Ausland verlegen. Wegen ihrer Gefahr für den Bestand des Staates ist der Aufenthaltsstaat zu besonderer Aufmerksamkeit verpflichtet. Gleichfalls häufig sind in der Praxis Angriffe auf die Ehre eines Staates. Diese liegen vor, wenn die Flagge heruntergerissen wird, oder Staatswappen und andere Hoheitszeichen, wie sie an den Gebäuden der Konsulate und Vertretungen angebracht sind, beschädigt werden, wenn der fremde Staat in der Presse oder in Theaterstücken verächtlich gemacht wird. Derartige Ehrverletzungen sind im allgemeinen schwer zu verhindern, da sie meist durch irgend ein politisches Ereignis spontan herbeigeführt werden. Hier bleibt vielmehr dem Staat nur übrig, die Täter zu strafen, wenn er nicht durch die Mißachtung dieser Pflicht dem anderen Staat gleichfalls eine Mißachtung ausdrücken will. Auch Boykott gegen Waren eines Fremdstaates kann den Staat zum Einschreiten nötigen, wenn er sich vertraglich[4] verpflichtet hat, einen solchen zu verhüten.[5]

In diesem Zusammenhang zu behandeln ist die Frage der Staatshaftung für Schädigungen, die in seinem Gebiet aufhaltsamen

4) Anlage II zum Friedensvertrag von Brest-Litowsk vom 3. 3. 1918.
5) Despagnet, S. 657; Strupp, S. 103.

Ausländern bei einem Aufruhr durch Ausschreitungen des Pöbels zugefügt werden. Auch hier wird das Rechtsgut eines fremden Staates, nämlich dessen Untertan, geschädigt. Wenn wir vorwegnehmen, daß dieser Fall ebenfalls nach den oben behandelten Grundsätzen zu regeln ist, so ist doch auf eine in der Literatur vertretene abweichende Ansicht einzugehen. Von Bar wird nämlich ausgeführt, daß die Fremden eine Sonderstellung unter den vom Staat in seinem Gebiet zu schützenden Rechtsgütern einnehmen. Durch ihre Aufnahme sichert ihnen der Staat die gleiche Sicherheit wie seinen eigenen Angehörigen zu; also habe auch der Staat ohne Rücksicht auf Verschulden für jeden Schaden zu haften, wenn die Fremden „comme tels" angegriffen werden.[6] Diese Auffassung hat auch das Institut de droit international dem Neuchatêler Reglement vom 10. 9. 1910 zugrunde gelegt. Eine derartige Garantie kann aber der Staat für die Fremden niemals übernehmen. Gewiß hat der Staat alle Mittel anzuwenden, um die Fremden ebenso zu schützen, wie seine Untertanen. Der Ausbruch der fremdenfeindlichen Bewegung wird aber in den meisten Fällen durch Einflüsse verursacht, denen der Staat machtlos gegenübersteht. Für den Ausbruch selbst kann er fast nie verantwortlich gemacht werden. Völkerrechtswidrig handelt er erst, wenn er zum Schutz der Fremden nicht dieselben Maßnahmen ergreift, mit denen er Hab und Gut seiner Untertanen in ähnlicher Lage schützen würde. Gewiß haben Staaten in solchen Fällen Entschädigungen gewährt, nicht aber weil eine Rechtspflicht besteht, sondern weil sie ein Interesse an dem Aufenthalt der Fremden in ihrem Staatsgebiet hatten.[7]

§ 8.

Die Haftung des Staates für andere Staaten.

Bei völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnissen findet sich, wie in § 3 festgestellt worden ist, der einzige Fall einer mittelbaren Staatshaftung. Es braucht hier im einzelnen nicht mehr näher darauf eingegangen zu werden, daß ein protegierter Staat, der in allen seinen Rechtsbeziehungen durch den Protektorstaat vertreten wird, als völkerrechtliches Deliktssubjekt nicht auftreten kann, er für irgendwelche von ihm verübten völkerrechtswidrigen Handlungen auch nicht verantwortlich zu machen ist. Hier tritt der Protektorstaat de iure an seine Stelle. Zu derartigen Staaten sind vor allem die Native States of India und die von Frankreich protegierten

6) Annuaire XVIII, S. 237.
7) Bonfils, S. 171; Liszt, § 35 S. 284; Schön S. 78.

Länder zu rechnen. Uns soll vielmehr die Frage beschäftigen, wie sich die völkerrechtliche Verantwortlichkeit solcher Staaten darstellt, die nur in bestimmten Beziehungen von einem Oberstaat vertreten werden. Daß eine völkerrechtliche Handlungsfreiheit, die dem Unterstaat nur im geringsten Ausmaß eingeräumt bleibt, für eine Deliktsfähigkeit ohne Bedeutung ist, wurde schon erwähnt. Diese Staaten scheiden also von vornherein für unser Interesse aus. In zahlreichen Fällen gestalten sich aber die Abhängigkeitsverhältnisse derart, daß dem Unterstaat im wesentlichen jegliche Handlungsfreiheit verbleibt, dem Oberstaat jedoch in bestimmten Beziehungen, und zwar regelmäßig den auswärtigen, der maßgebliche Einfluß vorbehalten worden ist. Innerhalb der Grenzen, in denen dem Unterstaat Freiheit des Handelns verbleibt, tritt er im internationalen Verkehr als Rechtssubjekt auf. Als solches kann er gegen Völkerrechtsnormen verstoßen und selbständig den Tatbestand des völkerrechtlichen Delikts erfüllen. Wollte nun aber der verletzte Staat im Wege der Selbsthilfe gegen den Verletzer vorgehen, würde der Oberstaat sofort als Beschützer des Unterstaates auftreten und den anderen verhindern, seine Ansprüche aus dem Rechtsbruch unmittelbar dem Unterstaat gegenüber geltend zu machen. Dieser Fall wird insbesondere dann eintreten, wenn der Unterstaat völkerrechtliche Verträge, zu deren selbständigem Abschluß er befugt war, nicht erfüllt, oder seine Verwaltungsorgane sich einer Völkerrechtsverletzung schuldig machen. Es verbleibt somit dem verletzten Staat nur die Möglichkeit, seine Ansprüche aus diesen Delikten dem Oberstaat gegenüber geltend zu machen. Dieser übernimmt die Verantwortlichkeit für das Verhalten seines Schützlings im gesamten zwischenstaatlichen Rechtsverkehr, ohne Rücksicht darauf, ob die Völkerrechtsverletzung im Rahmen der verbliebenen Selbständigkeit oder der dem Beschützerstaat übertragenen auswärtigen Angelegenheiten begangen worden ist. Schön[1] sieht diese eigentümliche Haftung des Protektorstaates lediglich als Ausfluß seiner allgemeinen Schutzmachtstellung an und verurteilt die Ansicht Heilborns,[2] daß die Haftung des Protektorstaates, der die auswärtigen Angelegenheiten des geschützten Staates leitet, auf seinen eigenen Willen zurückzuführen sei. Daraus ließe sich nur eine Haftung für völkerrechtswidriges Verhalten des geschützten Staates in auswärtigen Angelegenheiten selbst begründen, nicht aber für Handlungen aus solchen Gebieten, in denen er seine Selbständigkeit behalten hat. S c h ö n hat zwar die Haftung

1) Schön, S. 107.
2) Protektorat S. 37, 119.

als gegeben hingestellt, hat es aber unterlassen, eine Erklärung dafür zu geben. Was er als „Ausfluß der allgemeinen Schutzmachtstellung“ ansieht, hat im Grunde genommen auch Heilborn nur gemeint. Gewiß gehören Justiz- und Verwaltungsakte des Unterstaates nicht in das Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Sobald aber ein Staat aus einer auf diesem Gebiet begangenen Völkerrechtsverletzung Ansprüche geltend macht, gehören schon die über diesen Streitpunkt geführten Verhandlungen, mehr aber noch die Durchsetzung der Ansprüche in die Interessensphäre des Staates, der die auswärtigen Angelegenheiten leitet. Daraus ergibt sich aber die notwendige Folge, daß der Oberstaat ohne Rücksicht auf seinen Einfluß auf das Gebiet, in dem die Völkerrechtsverletzung begangen wird, im Völkerrechtsverkehr die Verantwortung für das Verhalten des Unterstaates übernimmt.

Entsprechende Grundsätze gelten für die Haftung des Bundesstaates für das Verhalten seiner Gliedstaaten. Allerdings beschränken die meisten Bundesstaaten die völkerrechtliche Handlungsfreiheit der Gliedstaaten derart, daß diese nur in geringem Umfang selbständig völkerrechtliche Verträge abschließen dürfen. Ein Haftung kann aber nur aus der Verletzung eines Vertrages geltend gemacht werden, der eine dieser überlassenen Angelegenheiten betrifft. Würde nämlich ein Gliedstaat über die ihm gezogenen Grenzen seiner Selbständigkeit hinaus Verträge abschließen, könnten diese niemals völkerrechtliche Gültigkeit erlangen. Die Deliktsfähigkeit erstreckt sich somit nur auf eine Verletzung der von ihm gültig abgeschlossenen Verträge. Hier wird aber der verletzte Staat niemals gegen den Gliedstaat vorgehen können, ohne daß ihm der Bundesstaat schützend entgegentritt. Für alle Handlungen, die der Gliedstaat als Völkerrechtssubjekt begeht, übernimmt also der Bundesstaat die Verantwortung.[3]

§ 9.

Umfang und Art der Haftung.

Deliktsfolgen unseres nationalen Rechts treten in zwei grundsätzlich voneinander zu scheidenden Eigenarten auf. Die Strafe wird vom Staat kraft seiner Staatshoheit über das unrecht handelnde Individuum verhängt, um andere Untertanen vor diesem zu schützen, um es zu bessern, um andere vor Unrechttun abzuschrecken. Die zivilrechtlichen Folgen des Delikts erstreben lediglich eine Wiedergutmachung des Schadens, der durch den Eingriff in die fremde Rechtssphäre verursacht worden ist. Betrachten wir dagegen die

3) Triepel, S. 361; Schön, S. 104.

völkerrechtlichen Deliktsfolgen, müssen wir von vornherein jegliche Maßnahmen, die den Charakter einer „Strafe“ haben würden, ausscheiden. Ein völkerrechtliches Strafrecht kann es nicht geben. Das Völkerrecht, das durch den Zusammenschluß der Staaten zu einer internationalen Rechtsgemeinschaft gebildet wird, kennt keine über den Staaten stehende Zentralgewalt, die über das Verhalten der Staaten richtet, Strafen auferlegen und vollstrecken kann. Die Rechtsfolgen des völkerrechtlichen Delikts dürfen allein die Beseitigung des entstandenen Schadens erstreben, sie entsprechen einer Wiedergutmachung nach dem Gesichtspunkte unseres Privatrechts, wenn auch, wie wir darlegen werden, die Mittel der Wiedergutmachung sich nicht auf die Leistung materieller Güter beschränken. Weiter zeigt sich unserem Zivilrecht gegenüber hier als erschwerender Umstand, daß positive Rechtssätze, die das Maß der Verantwortlichkeit, sogar die Voraussetzung ihres Eintritts regeln, nur für einige vertraglich geregelte Interessengebiete vorhanden sind.[1] Unterwerfen sich nicht beide Staaten einem Schiedsgericht, dessen Spruch sie bedingungslos anerkennen, so kann sich der Umfang der Haftung allein danach bestimmen, ob der Staat durch die Maßnahmen, die zur Wiederherstellung seiner verletzten Rechtsgüter zu treffen sind, zufriedengestellt wird. Es wäre daher eine von uns nicht lösbare Aufgabe, im folgenden festzustellen, welche Deliktsfolgen sich notwendig an bestimmte Völkerrechtsverletzungen knüpfen, vielmehr soll aus allgemeinen rechtlichen Gesichtspunkten in Verbindung mit den Ergebnissen der Staatenpraxis versucht werden, Richtlinien der Unrechtsfolgen aufzustellen, zu deren Forderung der verletzte Staat berechtigt ist und nach deren Erfüllung er zufriedengestellt sein müßte.

In erster Linie findet naturgemäß der privatrechtliche Grundsatz, daß ein zugefügtes Unrecht durch Wiederherstellung des früheren Zustandes zu beseitigen ist, auch im Völkerrecht Anwendung. Naturalrestitution wird vor allem dann zu leisten sein, wenn das Militär ungerechtfertigt fremdes Staatsgebiet besetzt hält, wenn fremde Staatsuntertanen zu Unrecht gefangen gehalten werden,[2] wenn zwischen den einzelnen Staaten geschlossene Verträge nicht erfüllt worden sind. Jedoch wird die Naturalrestitution in zahlreichen Fällen nicht möglich sein, oder, wenn sie möglich ist, dem verletzten Staate nicht genügen. In solchen Fällen kennt das Völkerrecht weitere Deliktsfolgen, die sich in zwei Gruppen einteilen lassen: Schadensersatz, die Befriedigung des verletzten Staates durch Lei-

1) Ullmann, S. 150.
2) Schön, S. 123.

stung materieller Güter, und Genugtuung im engeren Sinne, d. h. eine öffentliche Erklärung zur Wiederherstellung des nationalen Prestiges.

Der Schadensersatz wird immer in Geld geschätzt, auch vorwiegend in Geld geleistet. Wenn es jedoch dem finanzpolitischen Interesse beider Staaten entspricht, kann die tatsächliche Leistung durch Lieferung von Waren, durch Zession staatlicher Werte, sogar durch Gebietsabtretung bewirkt werden.

Mag es nun auch der internationalen Rechtsauffassung entsprechen, daß bestimmte völkerrechtliche Delikte den verletzten Staat zur Schadensersatzleistung verpflichten, bereitet doch die grundsätzliche Feststellung des Umfangs der Verantwortlichkeit Schwierigkeiten. Heffter[3] spricht den Haftungsgrundsätzen des römischen Rechts auch für das Völkerrecht unmittelbare Gültigkeit zu, ohne, wie ihm Holtzendorff[4] entgegenhält, zu berücksichtigen, daß nur vereinzelte Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft das römische Recht rezipiert haben und sich an dessen privatrechtliche Haftungsgrundsätze gebunden fühlen können. Die Ursache, daß die Haftungsgrundsätze des Völkerrechts denen des römischen Rechts entsprechen, hat einen anderen Grund. Hofer[5] führt hierüber zutreffend aus: „Als eine der gemeinsamen Gedankenwelt angehörige Form juristischen Denkens können wir die Idee des Schadensersatzes umfassen; denn sie ergibt sich nicht aus den verschiedenen subjektiven Zweckmäßigkeitserwägungen einzelner Völker, welche sich nach den gegebenen Verhältnissen richten, sondern der Schadensersatzgedanke leitet sich aus Gerechtigkeitsgründen ab, welche in den allgemeinen ethischen Anschauungen aller Völker enthalten sind.“ Wenden wir nun das von der Privatrechtsordnung ausgebildete Schadensersatzinstitut auf das Völkerrecht an, umfaßt auch hier die Ersatzpflicht das gesamte Interesse, das sich aus eingetretenem Schaden (damnum emergens) und entgangenem Gewinn (lucrum cessans) zusammensetzt. Denn erst dann, wenn dem verletzten Staat das gesamte Interesse ersetzt wird, ist er wieder so gestellt, wie er sich stehen müßte, wenn das verletzende Ereignis nicht eingetreten wäre. Dieser Grundsatz ist von der internationalen Schiedsgerichtpraxis stets befolgt worden. Einzelfälle, in denen Ersatz des mittelbaren Schadens nicht anerkannt wurde, bilden eine durch besondere Umstände bedingte Ausnahme.

Verfolgen wir weiter die Ausbildung des allgemeinen Schadensbegriffs im Völkerrecht, so ergibt sich auch hier mit Notwendigkeit

3) S. 220.
4) II, § 18 S. 73.
5) S. 51.

eine Anrechnung mitwirkenden Verschuldens des Geschädigten.[6] Daher ist anläßlich des Costa-Rica-Paket-Falls im Schiedsspruch des Hamburger Senats[7] mit Recht ein Mitverschulden des Kapitäns berücksichtigt worden, der es unterließ, sofort nach Freilassung seines beschlagnahmten Schiffes den Rest der Fischfangperiode auszunutzen.

Als weiterer „konstitutiver Bestandteil eines allgemeinen Schadensersatzbegriffes"[8] tritt auch im Völkerrecht eine compensatio damni cum lucro ein.

In den bisher behandelten Schadensersatzgrundsätzen des Völkerrechts finden wir eine weitgehende Uebereinstimmung zwischen der Schiedsgerichtspraxis und den von der Wissenschaft anerkannten allgemeingültigen Schadensersatzgrundbegriffen. Eine hiervon abweichende Regelung muß jedoch bei der Behandlung der Zinspflicht, insbesondere des alterum tantum festgestellt werden. Die Verpflichtung, bei Versäumung einer Zahlung Zinsen zu zahlen, ist zwar eine Norm, die in den meisten internationalen Rechtsordnungen Aufnahme gefunden hat, bildet aber keineswegs einen aus dem allgemeinen Schadensersatzbegriff notwendig zu folgernden Rechtssatz. Es waren lediglich Zweckmäßigkeits- und Billigkeitserwägungen, die eine Einführung der Zinspflicht veranlaßt haben. Die internationalen Schiedsgerichte haben sich in ständiger Rechtsprechung für eine Verpflichtung zur Zahlung von Zinsen ausgesprochen. Es sei nur an den türkisch-russischen Streitfall von 1902 erinnert, dessen Schiedsspruch zu lebhaften Kontroversen in der Wissenschaft geführt hat. Die Urteilsbegründungen lassen jedoch in keinem Fall erkennen, daß eine Verpflichtung zur Zinszahlung der Rechtsüberzeugung der Staaten entspricht. Vielmehr wird hier ein Rechtsbegriff, der den einzelnen nationalen Rechtssphären angehört, irrtümlich in das Völkerrecht übernommen, weil verkannt wird, daß die Verpflichtung zur Zinszahlung, besonders aber das alterum tantum, nur ein künstlich geschaffener Rechtsbehelf sein kann. Unter Berücksichtigung dieser Umstände müssen wir es ablehnen, eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Zinszahlung[9] anzuerkennen.[10]

Eine Verpflichtung zur Schadensersatzleistung ist nicht auf Delikte, die Vermögensschäden zur Folge hatten, beschränkt.[11] Auch immaterialer Schaden kann im Völkerrechtsverkehr durch materielle

---

6) Schön, S. 128.
7) Recueil II, S. 109.
8) Spiropulos, S. 95.
9) Nur der Vollständlichkeit halber sei erwähnt, daß die Höhe der in den Schiedssprüchen festgestellten Zinssätze zwischen 5 und 6% schwankt.
10) Schön, S. 128.
11) Strupp, S. 210.

Güter gesühnt werden; Oppenheim[12] nennt diese Haftung „responsibility for the moral wrong done" im Gegensatz zu einer „reparation of the material wrong done" und drückt damit aus, daß diese Art des Schadensersatzes einer Genugtuung näher steht als der Wiedergutmachung, wenn auch letzten Endes alle Deliktsfolgen im Völkerrechtsverkehr Genugtuung im weitesten Sinne anstreben. Besonders erschwerend für diese Haftung tritt der Mangel jeglichen Anhalts für die Höhe des Ersatzes zutage. Richtlinien für die Bemessung aufzustellen, muß völlig ausgeschlossen sein. Soweit nicht ein Schiedsgericht die Höhe der Entschädigungssumme festsetzt, kann sie sich allein nach dem Ermessen des verletzten Staates richten. Eine Geldhaftung für das domage moral ist vor allem dann üblich, wenn Staatsangehörige durch körperliche Mißhandlung, Freiheitsberaubung, Kränkung der Ehre oder Kreditgefährdung in ihren immateriellen Rechtsgütern geschädigt werden. Nicht nötig ist, daß diese einen materiellen Schaden erleiden. Tritt ein solcher, wie praktisch in den meisten Fällen, hinzu, ist natürlich unabhängig von der „responsibility" noch die „reparation" zu leisten.[13]

Unmittelbare Angriffe auf die Ehre des Staates selbst pflegen in den seltensten Fällen durch Geldzahlung gesühnt zu werden, da dieses Rechtsgut nach der Auffassung der Staaten außerhalb jeder materiellen Einschätzung steht. Hier muß der Beleidiger Genugtuung leisten, die Genugtuung im engeren Sinne, la satisfaction, eine öffentliche Abbitte dem verletzten Staat gegenüber, die in verschieden schwere Formen abgestuft wird. Wenn auch häufig bei schweren Verletzungen immaterieller und materieller Güter die Genugtuung neben die Schadensersatzleistung tritt, so geschieht das, weil mit der Verletzung der wirtschaftlichen Güter eine Verletzung des fremdstaatlichen Prestiges verbunden war. „La satisfaction s'applique plus specialement aux cas ou il à porté á l'onneur où à la dignité d'un état"

Die mildeste Form der Genugtuung ist die Erklärung des Bedauerns und die Bestrafung des Beamten, der durch sein unmittelbares Handeln die Verletzung herbeigeführt hat. Diese wird je nach der Schwere des Falles in Desavouierung, Amtsentsetzung, unter Umständen in krimineller Bestrafung bestehen. Bei groben Verletzungen pflegt eine Huldigung des beleidigten Staates durch einen symbolischen Akt stattzufinden. Ueblich sind der Vorbeimarsch einer Militärformation vor der fremden Flagge oder das Salutschießen der

12) I, § 156.
13) Schön, S. 131.

Marine. Die Formen der Genugtuung lassen sich nicht erschöpfend aufzählen, da die Forderungen, die von dem verletzten Staat gestellt werden, verschiedenster Natur zu sein pflegen. Beispielsweise hat China nach der Ermordung des deutschen Gesandten von Ketteler im Jahre 1900 außer der Hinrichtung mehrerer vornehmer Boxer, der Entsendung einer Sühnedeputation nach Berlin auch noch ein Grabdenkmal für den Ermordeten errichtet.

Droht eine Wiederholung der verletzenden Handlung, kann auch eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Diese Form der Genugtuung wird allerdings nur selten vorkommen, da sie leicht eine Beschränkung der Souveränität zur Folge haben kann. Diese ist jedoch, wie überhaupt jede Demütigung, im Völkerrechtsverkehr verboten.[15]

Bestimmte Grundsätze für die Form der Genugtuung sind nicht aufzustellen. Wenn sich auch eine gewohnheitliche Uebung herausgebildet hat, bleibt es doch dem verletzten Staat allein überlassen, ob er sich durch die ihm gebotene Genugtuung zufriedengestellt sieht.

§ 10.

Geltendmachung des Ersatzanspruchs.

Glaubt ein Staat, auf Grund einer völkerrechtswidrigen Handlung irgendwelche Ersatzansprüche geltend machen zu können, ist er darauf angewiesen, auf diplomatischem Wege seine Ansprüche gegen den Verletzerstaat durchzusetzen. Er tritt mit seinen Forderungen an diesen heran, der sie, wenn sie berechtigt sind, freiwillig zu erfüllen hat. Grundsätzlich kommen im internationalen Verkehr die Staaten derartigen Verpflichtungen aus freien Stücken nach, ohne Rücksicht darauf, daß ihnen die größere Machtstellung dem verletzten Staat gegenüber eine Ersatzverweigerung gestatten würde. Nicht immer aber werden sich die im Konflikt befindlichen Mächte über den Tatbestand des Delikts, über die Höhe des zugefügten Schadens oder über die Form der Wiedergutmachung einig sein. Man hat drei Gruppen zu unterscheiden, in die die mannigfaltigen Möglichkeiten, den Streit friedlich beizulegen, eingeteilt werden können: Es behalten sich beide Mächte das gegenseitige Einverständnis der Lösung vor, oder sie unterwerfen sich einem überparteiischen Schiedsspruch, endlich aber, der verletzte Staat erzwingt durch friedliche Maßnahmen den Verletzer, ihm Genüge zu tun.

Betrachten wir die erste Gruppe, so besteht die einfachste Form der Verständigung in gegenseitigen Verhandlungen. Meist werden

14) Pradier-Podéré II S. 32.
15) Liszt, S. 286.

gemischte Kommissionen gebildet, die Vorschläge und Gegenvorschläge zu prüfen haben, durch Sachverständige Feststellungen machen lassen und den einzelnen Regierungen Gutachten verfertigen. Ein solches Gutachten kann einen Vergleich, bei schwerwiegenden Verletzungen volle Sühne, bei geringfügigen einen Verzicht auf Seiten des verletzten Staates anregen. Immer steht es aber im Belieben der beteiligten Regierungen, ob sie sich dem Vorschlag der Kommission anschließen wollen. Erst durch ihre Erklärungen kann die Beilegung des Streitfalles erfolgen. Weiter gehört in die Gruppe die sogen. intervention amicale. Hier wird der Streitfall einer dritten Macht vorgelegt, die ein unparteiisches Urteil und Vorschläge für die Art der Wiedergutmachung abgeben soll. Dieses Gutachten bindet jedoch die Parteien keineswegs, es bleibt ihnen überlassen, sich auf der Basis der von dem intervenierenden Staat gemachten Vorschläge zu einen. Eine besondere Ausbildung hat dieses Vermittlungsverfahren bei dem Völkerbund erfahren. Nachdem schon das erste Abkommen der Haager Friedenskonferenzen für die Signaturmächte ein obligatorisches Vermittlungsverfahren vorsah, bestimmt nunmehr Art. 13. 15 der Völkerbundssatzung, daß in einem Streitfall eine dem Völkerbund angehörende Macht den Krieg nicht beginnen darf, bevor die Angelegenheit dem Rate vorgelegt worden ist und nach dessen Spruch drei Monate verflossen sind. Diese Bestimmung geht jedoch über den erteilten Rat der intervention amicale hinaus und führt schon zu dem Schiedsspruch, dem wichtigsten Mittel zur Beilegung eines völkerrechtlichen Streitfalles. Wesen des Schiedsverfahrens ist, daß beide Staaten vertraglich einem Schiedsgericht die Entscheidung überlassen. Dessen Aussprüche sind ohne Rücksicht auf das Einverständnis der beteiligten Staaten gültig, die Parteien haben also nicht mehr wie bei der intervention amicale zu erklären, ob sie den Vorschlag annehmen oder nicht, sondern haben sich ohne weiteres dem Spruch zu beugen.[1] Meist schließen die verschiedenen Staaten einen Schiedsvertrag, in dem sie sich verpflichten, gewisse Streitigkeiten dem vereinbarten Schiedsgericht zu übertragen. Ständige Schiedshöfe sind die durch die Friedenskonferenzen geschaffene Cour permanente de iustice internationale, beide im Haag.

Bisher behandelten wir die beiden Mittel, die ohne Gewaltanwendung die Durchführung eines nicht freiwillig erfüllten Deliktsanspruchs ermöglichen. Versagen diese Wege, so kann der verletzte Staat, ehe er zum Kriege schreitet, auf gewaltsame Art sein

1) Liszt, S. 420 ff.

Recht erzwingen, indem er zur Selbsthilfe greift. Von den in Frage kommenden Maßnahmen ist vor allem die Repressalie zu nennen. Hier wird eine völkerrechtswidrige Handlung durch gleiches Unrecht erwidert. Die Erwiderung ist nur dann völkerrechtlich gestattet, wenn der Gegnerstaat allein durch die betreffende Maßnahme zu bestimmen ist, die Deliktsfolgen seines völkerrechtswidrigen Tuns auf sich zu nehmen. Da der Repressalie, wie wir schon vorher festgestellt haben, die Rechtswidrigkeit entfällt, kann sie selbst keine Unrechtsfolgen nach sich ziehen. Als Beispiel der Repressalie haben wir schon im anderen Zusammenhang die Beschlagnahme fremden Privateigentums genannt, doch sind die verschiedenen Formen ebensowenig aufzuzählen, wie die Möglichkeiten der völkerrechtswidrigen Handlung selbst. Weiter bleibt dem Staat die Möglichkeit der Intervention, einer Gewaltanwendung gegen den Verletzerstaat. Die schärfste Form der Selbsthilfe ist jedoch die Friedensblockade. Sie wirkt sich in der Sperrung der Küsten- und Landesgrenzen aus. Jeder Waren- und Personenverkehr mit dem Ausland wird unterbunden, Ein- und Auslaufen der Schiffe verhindert. Ist dem verletzten Staat nicht möglich, auf einem dieser Wege Genugtuung zu verlangen, bleibt ihm kein anderes Mittel mehr, sich Recht zu schaffen, als der Krieg.

Wenn es auch an Vorschlägen nicht fehlt, durch Ausbau von Völkerrechtsnormen die Menschheit vor dieser furchtbaren Geisel, diesem ungerechtesten Ausgleichsmittel zu bewahren, wird man über deren Wirkung doch pessimistisch urteilen müssen. Das Völkerrecht steht noch immer in den Büchern; Politik trübt es und Politik ist Macht."[2] Darf man auf Grund der Erfahrungen noch die Hoffnung hegen, daß einst im Völkerrechtsverkehr Recht vor Macht gehen wird? Durch neu zu schaffende internationale Verträge wird man es nicht erreichen. Nur die Einsicht der Staaten, daß jeder Krieg den immer komplizierter werdenden weltwirtschaftlichen Mechanismus derart zertrümmert, daß Sieger und Besiegter den Krieg verlieren müssen, wird allein wirksam den Krieg verhindern. Wenn die Selbsterhaltung den Frieden verlangt, wird er gesichert sein!

2) Burkhardsberg in der DJZ. 32. Jahrg. S. 1374.

Lebenslauf.

Ich wurde am 9. Juli 1905 in Schmoltschütz, Kreis Oels, als Sohn des Rittergutsbesitzers Moritz von Prittwitz und Gaffron und seiner Ehefrau Magda, geb. von Johnston, geboren. Seit Michaelis 1918 besuchte ich das Reform-Realgymnasium zu Löwenberg, an dem ich im Jahre 1924 die Reifeprüfung bestand. Ich studierte in Heidelberg drei und in Breslau drei Semester Rechts- und Staatswissenschaften. Am 26. Juli 1927 bestand ich in Breslau das Referendarexamen und am 30. Juli 1927 das Rigorosum. Seit Oktober 1927 bin ich im juristischen Vorbereitungsdienst beschäftigt.